

## EL MUNICIPIO ANTE LA GLOBALIZACIÓN

Fernando VALENZUELA PERNAS

*El municipio debe incorporar nuevos instrumentos y nuevos estilos de gestión que le permitan aprovechar las oportunidades que le presente el contexto, o cuando menos, prepararse para reducir las amenazas que estos procesos globales generan*

Rubén MARTÍ

*SUMARIO: I. La regionalización frente al mundo globalizado. II. La descentralización de responsabilidades al gobierno municipal mexicano en el marco actual mundial de globalización y mundialización. III. Los retos de la construcción de una participación económica, política y en otras dimensiones. IV. La agenda social. V. Democratización de los órganos coordinadores y normativos de la red de ciudades del Plan Puebla-Panamá. VI. Conclusión.*

### I. LA REGIONALIZACIÓN FRENTE AL MUNDO GLOBALIZADO

A todos nos queda claro que la globalización es un proceso multifacético que puede ser presentado de distintas maneras (social, económico, político, cultural, jurídico, etcétera) con plena aplicación en la gran aldea en que se pretende circunscribir a los distintos países que interactúan en el comercio internacional, donde las reglas del mercado son las que rigen y el discurso de la economía marca las directrices a seguir por parte de los Estados-miembros de Tratados de Libre Comercio.

A esta dinámica económica no pueden sustraerse los municipios mexicanos, donde el presidente necesariamente tiene que sacarse esa idea de que solamente le corresponde el espacio físico de su ciudad, es mucho más que eso. De allí que el objetivo específico de la presente ponencia

consiste en apuntar algunas reflexiones acerca de los aspectos que habrán de considerarse en la futura regionalización que comprende el Plan Puebla-Panamá.

## II. LA DESCENTRALIZACIÓN DE RESPONSABILIDADES AL GOBIERNO MUNICIPAL MEXICANO EN EL MARCO ACTUAL MUNDIAL DE GLOBALIZACIÓN Y MUNDIALIZACIÓN

Para Jaime Cárdenas Gracia,<sup>1</sup> “es necesario repensar la naturaleza constitucional del municipio para no considerarlo más un órgano descentralizado por región por conveniencias jurídicas y políticas, donde está limitada su autoridad, en virtud de que su estructura y competencias legislativas y administrativas se subordinan totalmente a las otras esferas”.

Por su parte, Teresita Rendón Huerta<sup>2</sup> sostiene que “los municipios ya no pueden conformarse con pequeños logros inmediatos y de orden material, que son demasiado insignificantes como para que puedan contar. Por tanto, su destino no es disciplinarse y borrar su identidad. La propia vocación social les exige autonomía. Es por ello que debemos pugnar por el derecho de los pueblos a seleccionar valores, medios y fines de acuerdo con el orden jurídico, pero también de acuerdo con su cultura, modo de vida e intereses. Lo que debe traducirse en una necesaria armonía entre el elemento normativo, el fáctico y el axiológico, a fin de que no llegue a convertirse el derecho en un obstáculo para el cambio social”.

El proceso de globalización económica obliga a todo el mundo a ser eficiente, porque quien no lo es rezaga o hace rezagarse a los demás. Esto último tiene especial significado cuando se trata del gobierno.

De las tres instancias del gobierno mexicano, es el municipio el que menos se ha modernizado en materia administrativa. Desde hace años los gobiernos federal y estatales han realizado importantes esfuerzos en este renglón, incluso en aspectos de desregulación, pero los ayuntamientos, en su inmensa mayoría, siguen adoleciendo de graves fallas.

<sup>1</sup> Cfr., Mancilla, Sergio, *et al.* (coords.), “El municipio mexicano en el umbral del nuevo milenio”, Universidad Autónoma del Estado de México, 1996, p. 91.

<sup>2</sup> “Autonomía Local y Reforma Municipal”, ensayo publicado en la *Revista del Grupo Parlamentario del PRD de la LVII Legislatura del Congreso de la Unión*, marzo de 1998, p. 24.

Una reciente investigación de la Comisión de Fortalecimiento Municipal de la Cámara de Diputados<sup>3</sup> pone el dedo en la llaga al informar que alrededor de 85% de los municipios de la República mexicana son ineficientes al ejercer los recursos públicos que reciben vía participaciones y aportaciones federales.

Continúa diciendo que sólo 300 municipios de un total de 2,400 tienen la infraestructura necesaria para canalizar apropiadamente el presupuesto asignado. Los 2,100 municipios restantes afrontan problemas de origen, ya que muchos de ellos fueron fundados para evitar problemas entre comunidades y carecen en consecuencia de capacidad administrativa.

Para que el municipio cumpla sus funciones básicas, debe proveerse a éste el marco jurídico necesario para poder lograr que tenga una buena coordinación intergubernamental, es decir, hay que definir claramente a los tres órdenes de gobierno, la forma en que deben coordinarse para alcanzar el desarrollo municipal y cumplir las normas objetivas del Estado, y al mismo tiempo resolver las funciones básicas de los municipios, tales como promover el desarrollo, entre otros.

En ese orden de ideas, el diputado local de Baja California Sur, Javier Gallo Reyna,<sup>4</sup> destaca la importancia de establecer en las leyes locales una definición clara sobre las esferas de autonomía del quehacer gubernamental en los municipios y los estados para que los asuntos de carácter federal, estatal y municipal tengan mayor eficacia al coordinarse a través de acciones intergubernamentales, que mediante una acción independiente de un municipio.

Sin embargo, para que se dé esa buena relación gubernamental a que hace referencia el diputado Gallo Reyna, es necesaria una efectiva planeación municipal y estatal que si bien fortalezca la autonomía municipal, también lo es que incremente sus capacidades de gestión y eficiencia administrativa.

Por tal motivo los ayuntamientos tendrán que transformar a la Administración Pública Municipal en una organización eficaz, eficiente y con una gran cultura de servicio.

<sup>3</sup> *El Informador*, Diario Independiente, "Ineficiencia municipal". [www.informador.com.mx](http://www.informador.com.mx), 5 de marzo de 1999.

<sup>4</sup> Ponencia presentada en el Encuentro Nacional de Legisladores de los Estados, bajo el título "El municipio mexicano del siglo XXI", ciudad de México, 17 y 18 de noviembre de 2000.

En los municipios mexicanos esto conlleva a una redefinición de la autonomía municipal, mediante una descentralización de recursos y competencias.

El espacio abierto para la negociación intergubernamental encuentra sustento en la reforma del artículo 115 constitucional que señala que los ayuntamientos deberán reclamar las capacidades que se encuentran en control de los ejecutivos estatales, las que se efectuarán en torno a las capacidades administrativas del ayuntamiento. Para tal efecto, será necesario establecer mecanismos de coordinación entre los distintos órdenes de gobierno que permitan hacer más eficiente la administración pública municipal, sin necesidad de confrontaciones estériles generada por los procesos de competitividad política que protagonizan los partidos políticos.

### III. LOS RETOS DE LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PARTICIPACIÓN ECONÓMICA, POLÍTICA Y EN OTRAS DIMENSIONES

Este conjunto de ideas lo planteó por primera ocasión Manuel Bernalés<sup>5</sup> al desarrollar su tesis de la ciudadanía global, en la que sostiene que la participación ciudadana en las transacciones comerciales internacionales son el alfa y el omega, no solamente del Estado sino también del mercado.

En esa ocasión, el funcionario de la UNESCO en Uruguay observó la necesidad de construir dicha participación ciudadana a partir de asumir el reto de celebrar cuatro nuevos contratos, a saber:

- a) Un contrato social.
- b) Un contrato natural.
- c) Un contrato cultural.
- d) Un contrato ético.

Por lo que hace al contrato social, Bernalés refiere a Fidel Castro, quien en 1956 decía que el mundo está dividido en dos grandes grupos, el grupo de los que no comen, que son la mayoría, y el grupo de los que no duermen por temor de los que no comen. A pesar de la distancia histórica de la frase, desafortunadamente este fenómeno cobra vigencia

<sup>5</sup> Conferencia dictada en el Seminario Internacional de Mercociudades en Montevideo, Uruguay, junio de 2000.

y que en la actualidad la búsqueda de su solución es empleada por la expresión de justicia social.

El segundo contrato, el natural, tiene que ver con lo que se llama sustentabilidad, sostenibilidad, que consisten en la inseparable relación del ser humano y sus actividades en el ambiente que lo rodea.

El otro contrato importante es el reto de un contrato cultural que tiene que ver con la identidad, pero también con el intercambio. Este contrato cultural, en particular desde la perspectiva de UNESCO, tiene que ver con el desarrollo de la ciencia y el conocimiento, donde resulta inseparable la educación básica de la superior.

Sobre el particular, apuntaríamos la conveniencia de considerar la construcción de incluir en una red a las universidades públicas y privadas (por separadas) asentadas en las principales ciudades que conforman el Plan Puebla-Panamá, debiendo tener cuidado en clasificarlas atendiendo a su capacidad financiera, infraestructura física, claustro docente, reconocimiento internacional, matrícula estudiantil, antigüedad, etcétera.

Y finalmente, la celebración de un contrato ético que represente la solidaridad, fraternidad, pero no como valores simplemente, es decir, de adorno, sino como valores que tienen que ver con la forma como se produce, como se consume, como se acumula, como se distribuye el excedente. En fin, el gran reto es tratar de transitar de una cultura de guerra, de una cultura de violencia, hacia una cultura de solidaridad y de paz.

En el referido contrato ético podemos incluir también el tema de la información pública y privada.

El tema de la información privada consiste en establecer las normas en las que deberán publicarse las informaciones económicas de la región que permitan desarrollar estudios en prospectiva para quienes estén interesados en invertir, así como para que los cabildos de las demás ciudades tengan datos confiables para emitir sus diagnósticos en las proximidades de convenios de prestación de servicios públicos, entre otros. De igual manera, en dicho contrato se obligará a la autoridad a transparentar la información pública. En México, nuestra Constitución Política consagra, en su artículo 6o., el derecho a la información.

#### IV. LA AGENDA SOCIAL

Debe tenerse cuidado en no incurrir en el mismo error de apreciación cometido por las ciudades-miembro tanto de *Eurocities* como de MER-

COSUR, en el sentido que lo social y lo laboral iba a venir como consecuencia del mercado, o sea que la integración no implicaba en su primera etapa bajo un punto de vista comercial, impactos y por tanto necesidad de tratamiento de esta cuestión. Aquello fue un error, porque la mirada hacia lo social era fundamentalmente de perfil económico ya que se relacionaba bastante con el mundo del trabajo, a través de los elementos económicos capital-trabajo.

La agenda social a considerar debe comprender ineludiblemente temas como los del empleo, de seguridad social, toda la cuestión vinculada a la legislación laboral de los países comprendidos en el Plan Puebla-Panamá, en los que se garanticen un mínimo de derechos laborales y homologarlos en consecuencia, donde se permita la libre circulación de los trabajadores y la formación profesional. En fin, donde los trabajadores de empresas transnacionales y de franquicias puedan desplazarse libremente de ciudad en ciudad (aunque se trate de países distintos) sin menoscabo de sus derechos laborales.

En este tema, los gremios sindicales jugarán un papel protagónico de carácter supranacional. Estaremos en frente de derechos laborales regionales que trasciendan al derecho interno. Claro está, no se trata de diezmar conquistas laborales, pero sí de ajustarlas, por razones de competitividad, a las condiciones que rijan el mercado internacional.

## V. DEMOCRATIZACIÓN DE LOS ÓRGANOS COORDINADORES Y NORMATIVOS Y DE LA RED DE CIUDADES DEL PLAN PUEBLA-PANAMÁ.

De integrarse la red de ciudades en la regionalización del Plan Puebla-Panamá, es de vital importancia que en sus órganos normativos participen tres sectores:

- La sociedad civil.
- Los empresarios.
- Las ONG's (organizaciones de consumidores, profesionales universitarios, etcétera).

No se trata de validar únicamente las resoluciones tomadas en el seno de dicho órganos, sino que también se contemplen las consultas sobre temas de interés general o temas de interés sectorizado. No es el deseo

de conformar órganos colegiados, pero sí de abrir los espacios para que participen directamente los sectores interesados en la toma de decisiones.

## VI. CONCLUSIÓN

El Plan Puebla-Panamá puede servir como mecanismo integrador de las ciudades, desde una óptica globalizadora.

Los municipios mexicanos deben aprovechar sus ventajas naturales en la regionalización del mercado, pero es impostergable la redefinición de su autonomía municipal.

En pleno ejercicio de su autonomía municipal debe llevarse a cabo la descentralización de responsabilidades del gobierno estatal al local.

La eficiencia de la administración pública municipal es un elemento *sine qua non* en la competitividad del mercado regional.

La agenda social es un tema imprescindible en la regionalización del mercado internacional, esto es, que no impere el discurso económico en las instituciones públicas.

La creación de la red de ciudades debe arrojar saldos positivos si se atienden con la debida anticipación algunos puntos como los abordados en la presente ponencia.