

**BENJAMÍN REVUELTA VAQUERO
JAIME VALLS ESPONDA**

EL GOBIERNO MUNICIPAL EN LA ERA GLOBAL

**PRÓLOGO
VIRGILIO ANDRADE MARTÍNEZ**



**EDITORIAL PORRÚA
AV. REPÚBLICA ARGENTINA 15
MÉXICO**

Primera edición: 2012

Copyright © 2012

BENJAMÍN REVUELTA VAQUERO

JAIME VALLS ESPONDA

Ordenanzas 111, col. Vasco de Quiroga,
58230, Morelia, Michoacán, México

Esta obra y sus características son propiedad de
EDITORIAL PORRÚA, SA de CV 8
Av. República Argentina 15 altos, col. Centro,
06020, México, DF
www.porrúa.com

Queda hecho el depósito que marca la ley

Derechos reservados

ISBN 978-607-09-1133-0

IMPRESO EN MÉXICO
PRINTED IN MEXICO

ÍNDICE

PRÓLOGO.....	VII
INTRODUCCIÓN.....	IX

CAPÍTULO 1

EL MUNDO DE HOY

1. La Era Global.....	1
1.1. Alcances y desafíos.....	2
1.2. Enfoques alternativos a la globalización.....	9
1.3. Derechos colectivos.....	14
1.4. Piensa global, actúa local.....	17
Visión de conjunto.....	21

CAPÍTULO 2

LAS CARACTERÍSTICAS DEL GOBIERNO LOCAL

2. El Gobierno Municipal en México.....	23
2.1. La idea de gobierno.....	24
2.2. Conceptualizaciones básicas: Municipio, Ayuntamiento y Gobierno Municipal.....	36
2.3. Naturaleza del municipio.....	38
2.4. Los objetivos y fines del gobierno municipal.....	42
2.5. Funciones Legislativa, Ejecutiva y Jurisdiccional.....	43
2.6. El marco jurídico. Las tendencias del federalismo.....	51
Visión de conjunto.....	55

CAPÍTULO 3

FUNCIÓNES DEL GOBIERNO MUNICIPAL

3. Atribuciones locales de impacto global.....	59
3.1. Conceptualizaciones básicas: atribuciones, facultades, competencias, obligaciones o responsabilidades.....	60

3.2. Los Servicios Públicos Municipales. El acomodo constitucional.	66
3.3. Acciones locales de Impacto Global. Definición, identificación, propuesta.	70
3.4. Lo local y lo global.	92
3.5. La visión política y el compromiso ambiental.	95
3.6. Progreso, bienestar, calidad de vida y medio ambiente. .	98

CAPÍTULO 4

LA PROBLEMÁTICA DEL GOBIERNO MUNICIPAL

4. De la Experiencia a la Propuesta.	103
4.1. Financiamiento.	107
4.2. Recursos humanos.	112
4.3. Reglamentación.	115
4.4. Participación ciudadana.	119
4.5. Rendición de cuentas.	124

CAPÍTULO 5

EL MARCO INTERNACIONAL Y NACIONAL DE APOYO AL MUNICIPIO

5. Impulsos a las acciones locales de impacto global.	133
5.1. El Ámbito Internacional.	134
5.2. El Ámbito Nacional.	150

CAPÍTULO 6

DESAFÍOS DEL GOBIERNO MUNICIPAL EN LA ERA GLOBAL

6. ¿Hacia dónde transitar?	161
6.1. Tamaño y potencialidades de los municipios en México. .	163
6.2. La Profesionalización de los Municipios.	165
6.3. De los "Casos de Éxito" a la "Política Estratégica Nacional" .	170
6.4. La política estratégica nacional como columna vertebral. .	172
ACERCA DE LOS AUTORES.	179
REFERENCIAS.	181

INTRODUCCIÓN

El discurso político de al menos los últimos 25 años ha señalado insistentemente el desarrollo del federalismo como piedra angular del crecimiento y de la democratización de México. Hablar de federalismo ha llevado y lleva implícito el germen municipal.

Durante todos estos años hemos deseado el fortalecimiento del gobierno municipal como la estructura base de los estados y, a su vez, del país. Las reformas jurídicas constitucionales de 1983 y 1999 han sido marcos relevantes para la evolución municipalista. No obstante, el fortalecimiento deseado de los municipios y sus ayuntamientos no ha llegado a ocurrir en el grado esperado. Múltiples factores afectan el desarrollo pleno de este primer eslabón del orden público. Incluso, los factores identificados pueden tener diversos impactos dependiendo de las condiciones —muchas veces diferencias abismales— de los municipios. El asunto se torna más complejo cuando necesariamente debemos imaginar a nuestros municipios inmersos en la globalización y con el compromiso de responder a todos los desafíos que ello implica. De tal suerte, que replantear la conveniencia del fortalecimiento municipal ahora potencializado por la dimensión global —como lo intenta este libro— resulta un ejercicio muy relevante, una nueva visión, para los funcionarios municipales, para presidentes, síndicos y regidores, para los estudiantes, para los académicos, para los especialistas, así como para los políticos y servidores públicos estatales y federales.

Cabe destacar que el trabajo académico municipalista de las últimas décadas ha sido importante. Diversos autores reconocidos han planteado las premisas fundamentales del derecho municipal en numerosas obras. Ello nos ha brindado un buen acercamiento para entender la historia, la naturaleza jurídica y las atribuciones municipales. No obstante, al momento se presentan dos serias limitaciones. Por un lado, la

mayoría de los textos fueron escritos hace más de una década, lo que ha inhibido el seguimiento puntual y la prospectiva reciente. Por otro lado, el abordaje municipalista ha sido eminentemente bajo la perspectiva jurídica. Así, básicamente se ha escrito sobre derecho municipal. Ello dificulta entender de manera integral la problemática, los retos y desafíos del gobierno municipal en toda su dimensión. En este sentido, esta obra busca entrar al análisis del gobierno municipal no sólo desde la perspectiva jurídica, sino también desde las políticas públicas. Estamos convencidos que las normas jurídicas, deben estar acompañadas de programas, recursos y disposiciones administrativas para lograr una implementación exitosa. Es decir, tener una visión de gobierno.

La perspectiva de gestión de gobierno, también debe considerar la conformación política que ocurre en los ayuntamientos, las atribuciones y la problemática que se enfrenta. La identificación, análisis y propuesta de todos estos ingredientes en su conjunto resulta indispensable para buscar mecanismos que en realidad tiendan a fortalecer a los municipios, lo que en mucho trasciende el espectro jurídico. De ahí que la perspectiva de esta obra que usted tiene en sus manos intenta ir más allá del mero marco jurídico del derecho municipal para adentrarnos en un mundo global mucho más complejo. Los municipios son la base de las grandes políticas globales y por tanto estamos convencidos que debe estructurarse toda una estrategia de columna vertebral para apoyar —en la práctica— las acciones locales de impacto global.

Cuando revisamos el contenido discursivo de las tendencias mundiales y lo contrastamos con las prácticas cotidianas de los ayuntamientos encontramos eslabones perdidos. A nivel mundial se trazan los grandes acuerdos, las grandes rutas, a nivel federal se replica ese discurso de legitimidad internacional, pero a nivel local no se tienen los instrumentos, el apoyo, ni los recursos para poder realizar las acciones. Así, estamos ante una cañada que separa dos realidades. Hoy día no tenemos un puente, una sólida columna vertebral, que ayude a ejecutar exitosamente —en la mayoría de los municipios mexicanos— políticas de México para el mundo y del mundo para México. Esta realidad impone pensar y proponer una estrategia de columna o políticas de caparazón impulsadas por

los tres órdenes de gobierno para concretar obras y acciones de impacto local-global-local.

Al identificar los principales temas municipales de impacto global, la problemática recurrente de los municipios, así como el alcance, fortalezas y debilidades de los organismos nacionales e internacionales es posible proponer esquemas que permitan engarzar esfuerzos a fin de construir un mejor orden mundial, a partir de visiones y acciones locales efectivas.

Así, este libro se desarrolla en seis capítulos. En el capítulo 1 visualizamos los alcances de la era global. Retomamos perspectivas de globalización que van más allá de la dimensión económica para buscar construir un mundo más equilibrado. Identificamos los bienes públicos y los derechos colectivos, entendidos estos como nuevas formas de protección de aquellos. En la parte final, valoramos los retos de entender el contexto global desde lo local.

El capítulo 2 establece los aspectos centrales de la conformación del gobierno municipal en México. Atendemos las concepciones fundamentales del gobierno municipal. Revisamos la naturaleza del municipio, los objetivos y sus funciones para entender la naturaleza de su quehacer y su alcance. En este ejercicio, nos centramos en identificar aspectos de equilibrio de poder que ocurren en los órdenes federal y estatal, así como en identificar las características especiales del orden municipal. A partir de ahí, visualizamos los mecanismos de equilibrio de poder que deben funcionar en este nivel de gobierno. Ello como un elemento a conservar en el proceso de fortalecimiento inacabado que se ha intentado de alguna manera con las reformas constitucionales de las últimas tres décadas.

En el capítulo 3 partimos de especificar la naturaleza de las funciones municipales. Después de revisar los conceptos nos inclinamos por denominarlas obligaciones o responsabilidades. A partir de ahí, revisamos sucintamente las funciones del gobierno municipal e identificamos aquellas que tienen mayor impacto global y que tienen que ver con bienes públicos, con bienes ambientales globales, como son: agua, aire y tierra. En cada uno de estos temas hacemos una breve revisión de las obligaciones municipales para tener muy clara la

dimensión de la responsabilidad municipal. Finalmente, las tres últimas partes del capítulo refuerzan —desde diversas perspectivas— la concepción de las acciones locales de impacto global, como un asunto fundamental de atención.

El capítulo 4 nos muestra una versión autorizada de la experiencia a la propuesta. Con detalle, ejemplos y puntualización, se develan cinco aspectos fundamentales de la problemática que enfrentan los gobiernos municipales del país y que constituyen en su conjunto un reto intrínseco por resolver. Así, el capítulo abona para entender con mayor dimensión los problemas y las alternativas de solución para los grandes temas de financiamiento, recursos humanos, reglamentación, participación ciudadana y rendición de cuentas. Asuntos, que cobran la mayor prioridad en la operación y en la vida diaria de los gobiernos municipales.

En el capítulo 5 revisamos los rasgos fundamentales de las agencias e instituciones internacionales y nacionales que tradicional o estructuralmente pueden apoyar a los municipios. Con sorpresa y emoción descubrimos un altísimo componente y compromiso discursivo ambiental de las principales instituciones financieras internacionales. Lamentablemente, también comprobamos que el impacto real sobre los municipios de México es menor, lo que abre toda una dimensión para trabajar. En el ámbito nacional nos percatamos de algunas acciones, pero también de limitaciones. Pero quizá lo más importante es identificar la oportunidad que tiene México para construir una estrategia de nación para gestionar e impulsar conjuntamente una serie de políticas prioritarias locales de impacto global.

Finalmente, el capítulo 6 ofrece una prospectiva de conjunto por dónde transitar. Aquí en buena medida se reconstruye el argumento central de todo el libro: la urgente necesidad de construir un nuevo paradigma en los municipios y con los municipios, bajo una perspectiva global. La obligación de los municipios para instrumentar exitosamente las acciones locales de impacto global y la necesidad de la estrategia de país. El argumento es reforzado con un análisis crítico de las visiones académicas más recientes. Finalizamos, reiterando la conveniencia de concebir la política estratégica nacional como una columna vertebral entre lo local y lo global.

Estamos seguros que este libro es una reflexión que con el paso del tiempo tenderá a apreciarse. Confiamos en que los mexicanos podamos impulsar estas acciones y muchas otras que nos ayuden a tener, en cada comunidad, un mejor lugar para vivir. Confiamos en que lo hagamos más pronto que tarde, porque el deterioro ambiental se está agravando día a día, no sólo en lo local, sino con implicaciones en lo global. Confiamos en la fuerza de los gobiernos municipales para demandar apoyos y acciones conjuntas; confiamos en el respaldo y madurez política de los gobiernos estatales; y confiamos tanto en la visión, como en la capacidad de gestión internacional del gobierno federal para apostar por las políticas locales de impacto global, que ya son urgentes y que mucho aportarán para el bienestar humano en el mediano y largo plazo.

Por último, queremos dar la gracias a Cesar Arturo Sereno Marín y a Rosa Isela Méndez García ambos estudiantes de maestría de la Universidad Michoacana, quienes fueron un soporte fundamental para la estructuración de esta obra.

Gracias a todos los colegas que enriquecieron aspectos particulares de esta obra con sus opiniones y discusiones. Gracias a quienes de manera personal u oficiosa proporcionaron información para constituir evidencia. Gracias a quienes nos impulsaron en este ejercicio. Gracias a todos los que la están leyendo y especialmente a quienes habrán de promover y defender las ideas, principios y propuestas aquí asentadas. Todos podrán comprobar que es un ejercicio que está más allá de los colores. Un ejercicio, construido con la experiencia, con la razón, con la evidencia, con la visión, pero inspirado con el corazón. El corazón que nos motiva a construir un México mejor.

BENJAMÍN REVUELTA VAQUERO
JAIME VALLS ESPONDA