

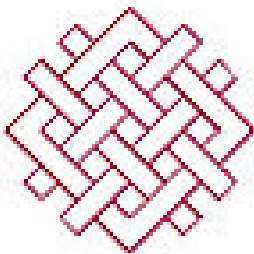
WORLD RESOURCES INSTITUTE
INSTITUTIONS AND GOVERNANCE PROGRAM

CONFERENCE ON DECENTRALIZATION AND THE ENVIRONMENT
BELLAGIO, ITALY
18-22 February, 2002

La diversidad local frente a la globalización

Fernando Melo Farrera

Director de Descentralización y Desarrollo Regional de Transparencia S.C.
E-mail: fmelo569@prodigy.net.mx



WORLD RESOURCES INSTITUTE
10 G STREET, NE
WASHINGTON, DC 20002
www.wri.org

La diversidad local frente a la globalización

Fernando Melo Farrera

Centralismo o Descentralización, una vieja pugna.

Actualmente dos fenómenos impactan la vida de los municipios, por un lado el proceso de globalización comercial, cuyo propósito es el fortalecimiento y consolidación del mercado, orientando los esfuerzos de la inversión pública y privada hacia el establecimiento de “ambientes competitivos” de vocación exportadora en el marco de la globalización de los mercados y que es base del actual modelo de desarrollo.

Por el otro la descentralización que forma parte de una tendencia más generalizada hacia la democracia a nivel mundial. La pérdida de credibilidad social del estado se atribuye al fracaso económico (con la consiguiente pérdida de importante apoyo empresarial y laboral), a la ausencia relativa de guerras y disturbios civiles (con la consiguiente menor aceptación de gobiernos autoritarios) y a la emergencia de clases medias instruidas (y la consiguiente disminución de las tradicionales relaciones tipo patrón-cliente entre gobierno y gobernados).

Así vemos que en la historia de México, así como en la mayor parte de los países de América Latina, centralismo y federalismo, han sido dos proyectos en constante lucha, en ellos han descansado las propuestas de desarrollo y organización de la vida económica, política y social de nuestros países.

En México, según el Plan Nacional de Desarrollo, “... el federalismo surge con las primeras aspiraciones de independencia, forma parte de la lucha originaria por la soberanía nacional y expresa institucionalmente la voluntad de los mexicanos de que la unidad nacional se integre y se nutra con la rica diversidad de culturas y economías regionales”.

Sin embargo, si bien es cierto que de manera formal la organización del país se sustenta en los principios de la república federada con división de poderes, en los hechos, la centralización (presidencialismo) es lo que ha caracterizado la organización de los distintos niveles de gobierno, fundamentada en la dependencia económica y política de los gobiernos estatales al gobierno federal y de los gobiernos municipales a los gobiernos estatales.

El resultado del centralismo político y económico de los gobiernos posteriores a la revolución, es que los gobiernos estatales y municipales han venido jugando el simple rol de operadores de las políticas dictadas

por el ejecutivo federal, y de administradores de los programas gubernamentales federales.

Este papel asignado a los gobiernos locales, los imposibilita para jugar un papel más activo como promotores del desarrollo local. Sin embargo constitucionalmente en teoría tienen asignadas estas funciones, que frente a la globalización (liberalización y desregulación) de la economía es imperativo que asuman y se conviertan en impulsores del desarrollo económico, político y social en su ámbito territorial y jurisdiccional.

Luego entonces, el federalismo debe avanzar hacia el reconocimiento de los espacios de autonomía de las comunidades políticas y el respeto a los universos de competencia de cada uno de los ordenes de gobierno, a fin de articular, en forma armónica y eficaz, la soberanía de los estados y la libertad de los municipios con las facultades constitucionales propias del gobierno federal.

En el contexto de los resultados de las elecciones del pasado 2 de julio, no debemos perder de vista que buena parte de la ciudadanía emitió su voto contra las políticas corporativas, clientelares y patrimonialistas; voto contra el presidencialismo y en cierta medida por la descentralización y el fortalecimiento del federalismo. En este sentido, el fortalecimiento del Federalismo debe ser punto de encuentro de todos los esfuerzos descentralizadores y democratizadores, considerando que el municipio es receptor de una gama de facultades que el centralismo y el presidencialismo le han arrebatado.

La descentralización debe entenderse como la transferencia del poder de decisión y ejecución de las políticas públicas del gobierno central a las entidades federativas y municipios, pero también a la sociedad que ahí habita, por tal motivo, para que la descentralización pueda llevarse a cabo los gobiernos locales y municipales requieren de autonomía, de participación social informada y de un acertado control y vigilancia de la administración por la ciudadanía, en un universo de legitimidad de las autoridades y de una alta capacidad de respuesta de las demandas de la sociedad.

La diversidad de los gobiernos locales en el escenario de la globalización

Como ya comentamos el papel asignado a los municipios de simples operadores de políticas dictadas por el gobierno federal y administradores de programas gubernamentales federales, frente al proceso de liberalización y desregulación de la economía (globalización), coloca a los gobiernos locales en un punto de oportunidad y riesgo. Frente a este

fenómeno, el rol de los gobiernos locales debe trascender hacia un papel más activo como promotores del desarrollo, asegurando beneficios reales para la población local y normando las alternativas para un desarrollo local sustentable.

Pero hablar de desarrollo local sustentable se dice más fácil de lo que es posible hacer, sobre todo si tomamos en cuenta la diversidad municipal. Por ejemplo, una característica de la diversidad municipal oaxaqueña la podemos observar en el elevado número de municipios. Las 570 municipalidades de Oaxaca contienen el 23.3 % de los municipios de México, esta situación guarda estrecha relación con la diversidad de los pueblos indígenas que habitan en su territorio.

De estos 570 municipios, 418 eligen autoridades por usos y costumbres, y pueden caracterizarse como municipios indígenas y los 152 municipios restantes eligen por el sistema de partidos políticos, sin que esto implique que un buen porcentaje de su población no tenga ascendencia indígena.

La gran mayoría de los 570 municipios, son rurales caracterizados por altos y muy altos índices de marginación y pobreza, fenómeno que es la base de las altas tasas migratorias hacia los centros urbanos del estado, la ciudad de México, los estados del norte y noroeste del país y los Estados Unidos, para emplearse como jornaleros agrícolas, en la industria maquiladora o bien en servicios de mantenimiento a casas y el servicio doméstico.

La organización social de los pueblos indígenas oaxaqueños ha respondido a la injusticia fortaleciendo los lazos internos de la comunidad. Las relaciones interpersonales se orientan hacia modelos de reciprocidad y se han conformado instituciones para propiciar la redistribución de recursos, bienes, fuerza de trabajo y excedentes económicos individuales. Se han consagrado formas de prestación obligatoria de servicios en beneficio de la comunidad. La comunidad entre los pueblos indígenas, que se expresa con una gran diversidad, ha permitido la persistencia y el crecimiento en condición de pobreza compartida.

Alrededor de la comunidad se conforma un vigoroso modelo de organización de la vida social, también con múltiples y diversas expresiones, que regula con eficacia la interacción entre los individuos y de manera parcial pero significativa con otros grupos de la sociedad y con las instituciones públicas. No hay inmovilismo en las formas de organización de los pueblos indígenas. A partir del sólido núcleo de la

organización tradicional han surgido nuevas formas organizativas para enfrentar problemas específicos.

Un ejemplo, son las diversas formas organizativas que ha venido desarrollando la población indígena migrante, que en busca de mejores opciones de vida, no dejan de contribuir con su comunidad de origen a través del envío de divisas, a la familia en lo individual y a la comunidad en lo colectivo, para que con él tequio de los que viven en el pueblo de origen, se realicen obras y proyectos de beneficio social. En forma más reciente las organizaciones locales de migrantes impulsan procesos de organización regional y binacional como el FIOB y RIIO.

También destacan las organizaciones de productores indígenas que con diversas modalidades han asumido el manejo de los recursos y la gestión de la producción, la transformación y el mercado, como es el caso de CEPCO y la Unión de Comunidades Indígenas de la Región del Istmo (UCIRI). O bien la formación de organizaciones regionales para la defensa de derechos humanos, de los recursos naturales como las empresas y uniones forestales, y para el rescate, defensa e impulso a la cultura en sus diversos ámbitos.

Así a través de sus instituciones se han suplido, precaria pero efectivamente, muchos servicios que otros sectores reciben por medio de las instituciones públicas, ampliando incluso la cobertura. En muchos aspectos y situaciones la comunidad es para los pueblos indígenas sinónimo de sobrevivencia. Es una práctica cotidiana e institucionalizada de la vida social.

Sin embargo, existen nudos de "intermediación" que concretan, reproducen y amplifican las relaciones de desigualdad y de exclusión históricas, que conforman las barreras estructurales a la transformación, el desarrollo y el progreso de los pueblos indígenas. Esta capa de intermediarios ha frenado el conocimiento y la participación de la sociedad civil.

Retos de la descentralización

Después de 60 años de gobierno priísta en México, la creciente incredulidad social lleva al gobierno mexicano a diseñar y poner en marcha, al inicio y a mitad de los años 1990s, medidas para dar énfasis a la distribución de recursos a través del programa de los Fondos Municipales, en forma no discrecional, a nivel nacional, de los estados y los niveles locales, con apoyo del Banco Mundial.

Éste fue un gran logro, pero también produjo efectos opuestos en los espacios institucionales locales de las comunidades. En algunos casos los gobiernos locales animaron la rendición de cuentas y la participación de la comunidad en pro de incrementar y consolidar el proceso en forma sostenida e innovadora, aunque algunas de las medidas importantes para impulsar la participación social, como la creación de Consejos Municipales incluyentes y requisitos para enfocar y priorizar recursos hacia las áreas periféricas más pobres, se eliminaron posteriormente en nombre de la autonomía municipal. Al mismo tiempo, este programa también se arriesgó reforzando gobiernos locales que faltaron a la rendición de cuentas, por lo menos en el corto plazo. La hipótesis optimista, en su término medio, plantea que aumentar los incentivos ciudadanos presionará a los gobiernos locales para incrementar y consolidar prácticas democráticas y la rendición de cuentas. Esta perspectiva es más prometedora en el ámbito municipal que en el nivel estatal.

Un elemento de suma importancia en el estado de Oaxaca, es su marco jurídico. En 1995, se reforma la Constitución política y se reconoce formalmente el derecho de elegir autoridades por el sistema de usos y costumbres, así desde hace 6 años 418 municipios se gobiernan bajo este sistema.

Otro elemento que distingue a Oaxaca, es la reciente incorporación de la Ley de Derechos de los Pueblos Indígenas, que podemos calificar como de las más avanzadas del país y cuya implementación brindará lecciones imprescindibles para el debate nacional sobre el tema.

La aplicación del programa gubernamental de Fondos Municipales, en el contexto del marco jurídico oaxaqueño, las practicas de gobierno local y el diverso proceso organizativo que hemos comentado, está brindando lecciones, en donde a partir de la participación social informada de las poblaciones submunicipales y su movilización han llevado a la legislatura local a introducir cambios legales en la Ley de Coordinación Fiscal para que las autoridades municipales compartan la toma de decisiones y tomen medidas para la transparencia y rendición pública de cuentas.

La experiencia mexicana sugiere, que la capacidad de las municipalidades rurales para invertir recursos de combate a la pobreza con participación social y rendición pública de cuentas, depende de su grado de descentralización y democratización interna. Al interior y entre estados debido a los altos niveles de variación en los modelos de gobierno local, las valoraciones empíricas fiables nos ubican en lo esencial de la política del proceso de información, sin embargo ambos lo desafían.

El proceso de descentralización de la política social mexicana está desplegando un nuevo y mayor debate en el contexto político, en el que la reforma de las estructuras de gobierno municipal y submunicipal rurales, entraron por primera vez a la agenda nacional. En un esfuerzo por encontrar una solución política al conflicto de Chiapas, el gobierno federal y una amplia gama de organizaciones indígenas autónomas a lo largo de México debatieron entre 1995-1996, y establecieron acuerdos para reformar los gobiernos locales en áreas indígenas, entre otros primeros pasos. El resultado histórico de 1996, los Acuerdos de San Andrés sobre Derechos y Cultura Indígena, reconoció el derecho de las comunidades indígenas "para designar a sus representantes libremente, dentro de la comunidad, así como en el cuerpo de sus gobiernos municipales... de acuerdo con las instituciones y tradiciones de cada *pueblo*". En efecto, esta provisión ampliaría el acercamiento que ha predominado durante mucho tiempo en Oaxaca y se ha reconocido oficialmente a partir de 1995, con la reforma a la constitución estatal. Las subsecuentes reformas de estado en el ámbito de los gobiernos rurales se han quedado cortas de las precedentes reformas puestas en marcha en Oaxaca.

En conclusión, el contexto institucional para los Fondos Municipales en los estados más pobres de México se caracteriza por el extenso surgimiento de diversos movimientos cívicos autónomos locales y regionales, y de organizaciones sociales que todavía tienen que producir y consolidar cambios en las formas de estado y de gobierno local. Los diversos conflictos rurales persistirán y posiblemente empeorarán, hasta que las formas de estado y de gobierno local se adapten más eficazmente a las crecientes expectativas ciudadanas para la participación social, transparencia y rendición de cuentas. Cualquier solución eventual a este desafío institucional en el mediano plazo es posible desarrollarlo sólo con la conjugación de estos elementos, a través de una convergencia mutua que refuerce y haga extensivo el mosaico de innovaciones locales exitosas y de un ambiente en la política nacional más propicio. Esta transición más amplia en el gobierno local permanece abierta, pero su resultado determinará la efectividad de sus acciones.

A muchos nos preocupa la pobreza, el caos, la contaminación o la viabilidad de nuestros pueblos y ciudades, o nos interesa impulsar su florecimiento. Queremos transformarlos en pueblos y ciudades prosperas y sustentables.

Diversas voces críticas se han hecho escuchar en el transcurso de los últimos años para señalar que el objetivo de la sustentabilidad se revela incompatible con el desarrollo de un sistema económico, cuya

globalización origina a la vez la homogeneización cultural y la destrucción ambiental.

Hay personas que proponen una noción de sustentabilidad que reconozca claramente límites al desarrollo, al consumo y a la emisión de desechos, en la que las personas concretas y las comunidades -con toda su diversidad de culturas- puedan definir hacia dónde, para quién, para qué y cómo lograr lo que hasta ahora hemos entendido como “desarrollo”.

El reto de la sustentabilidad es conciliar los límites que hoy impone el medio ambiente natural, con las aspiraciones de calidad de vida de la sociedad humana, asegurando la equidad entre los que hoy viven y los que mañana vivirán.

La distribución equitativa de la riqueza está también estrechamente relacionada con la sustentabilidad, ya que los pobres sufren más los problemas ambientales y tienen menos posibilidades de resolverlos. La riqueza, por otra parte, permite a la gente consumir más bienes, viajar más, vivir en casas más grandes, etc., por lo que aumenta el consumo de recursos naturales y energía y, por tanto, la producción de residuos. Además, los ricos pueden desentenderse de algunas de las consecuencias ambientales de sus actos o sustraerse a ellas. Así pues, una distribución no equitativa de la riqueza causa un comportamiento insostenible y hace que este sea difícil de modificar.

La sustentabilidad de la ciudad, la parcela, la fábrica, el barrio, el municipio, la comunidad dependerá de las posibilidades que tengan de producir recursos y deshacerse de residuos con eficacia, así como, de su capacidad de controlar las pérdidas de calidad (tanto interna como ambiental) que afectan su funcionamiento. Esto depende a su vez de la configuración y el comportamiento de las personas concretas que organizan, mantienen y participan en dichos sistemas.

Así la diversidad de los gobiernos locales, entendidos como municipios indígenas, rurales, urbanos, conurbados, gobernados por usos y costumbres, por partidos políticos, marginados, pobres, con altas tasas de migración, con problemas de vivienda y servicios, y de carácter ambiental, etc., tienen en el proceso de la descentralización, el desafío de fortalecer sus acciones con la amplia participación social para enfrentar con mayor éxito el fenómeno de la globalización.

La participación de las personas es crucial para lograr la sustentabilidad: la planeación necesaria, el cambio de actitud y de hábitos cotidianos, los

lentos procesos de análisis de un gran número de aspectos, de tomas de decisión concretas sobre asuntos prioritarios, compromisos y sacrificios, y de creación y perfeccionamiento de sistemas de control a largo plazo, incentivos y motivaciones, todo ello con objetivos cuantificables y calendarizados, no será posible sin la participación entusiasta de ciudadanos, autoridades y empresas, y sin la indispensable incorporación de los temas ambientales, económicos y sociales. Ni el azar, ni las fuerzas del mercado o los intereses de un pequeño grupo podrán solucionar por sí solos este reto.