

Características de Buen Gobierno Municipal



- 10 lecciones prácticas para las
Autoridades Municipales Electas -

Características de Buen Gobierno Municipal
10 lecciones prácticas para las Autoridades Municipales Electas

Primera edición, junio de 2006.

© D.R. 2006 Secretaría de Gobernación
Instituto Nacional para el Federalismo
y el Desarrollo Municipal

Bucareli 99, Col. Juárez,
Del. Cuauhtémoc, C.P. 06699,
México D.F.

Roma 41, 4to. Piso, Col. Juárez,
Del. Cuauhtémoc, C.P. 06600,
México D.F.

Autor e idea original: José Octavio Acosta Arévalo
Diseño de Portada e Interiores: Eduardo López Muñoz

Impreso y hecho en México

Características de Buen Gobierno Municipal

ÍNDICE

Intoducción.....	
I. LIDERAZGO PARTICIPATIVO.....	
¿Podemos mejorar la situación actual de nuestros municipios?.....	
Comportamientos del Liderazgo Transformador.....	
Posibilitar en la comunidad.....	
Delegación: posibilitar dentro de la institución.....	
Transparencia y responsabilidad.....	
Promover nuevos dirigentes.....	
II. COMUNICACIÓN EFICAZ.....	
¿Cómo producir un cambio hacia una comunicación eficaz?	
Saber Escuchar.....	
III. NEGOCIACIÓN Y MANEJO DE CONFLICTOS.....	
¿Qué es un conflicto social?.....	
El papel de la autoridad municipal en la resolución de conflictos.....	
IV. TRABAJAR EN EQUIPO.....	
V. GOBIERNO PARTICIPATIVO.....	
La gobernabilidad democrática	
La participación ciudadana y los programas de involucramiento.....	
Factor de consolidación democrática.....	

¿Cómo incide la Participación ciudadana en el incremento de la gobernabilidad?.....

VI. PLANIFICAR LAS ACCIONES DE GOBIERNO, Y ORIENTAR LAS ACCIONES DE ACUERDO A LOS PLANES Programa de gobierno (Plan de Gobierno).....

¿Por qué es tan importante tener un Plan de gobierno?

¿Qué deben hacer los municipios frente a estas nuevas exigencias y nuevas posibilidades?.....

La planificación como herramienta clave.....

¿Qué es la planeación? ¿Por qué es tan importante?...

¿Qué se planifica?.....

VII. INCREMENTAR LOS RECURSOS FINANCIEROS MUNICIPALES.....

VIII. PROMOVER EL DESARROLLO Y MEJORAR LAS CONDICIONES DE VIDA DE LOS HABITANTES Y SUS COMUNIDADES.....

IX. PROMOVER LA COOPERACIÓN Y LA ASOCIACIÓN ENTRE MUNICIPIOS.....

X. PRIMERO LO PRIMERO: EL MANEJO DE LA AGENDA DEL PRESIDENTE MUNICIPAL.....

¿Qué significa “buen gobierno” municipal?

¿Qué lo caracteriza?

1- *El buen gobierno municipal se plantea estratégicamente el municipio del futuro, planteándose una visión integral del mismo. O sea un buen gobierno municipal no administra el hoy: gobierna a través de políticas que piensa y decide, desde el hoy hacia el futuro.*

2- *Opera como un factor de consolidación democrática en la medida en que transfiere y/o comparte competencias con la ciudadanía, admite y favorece el control ciudadano y rinde cuentas de su gestión...*

3- Su gestión logra impactos positivos:

- *en la vida de los ciudadanos,*
- *y en el espacio gobernado.*

4- *Para lo cual instrumenta una reorganización interna e incorpora nuevas áreas; desarrollando además, nuevos instrumentos.*

5- Un buen gobierno maneja con transparencia y eficacia sus recursos de todo tipo, especialmente los financieros, informa y responde al control ciudadano.

6- Un buen gobierno es honesto y eficiente; planifica su futuro, y este plan preside y precede a la acción, no improvisa, no da meras respuestas: propone, escucha, decide. Mira más allá de lo urgente, planteándose políticas de medio y largo plazo

En este marco un buen gobierno es el que desarrolla un ejercicio

- **legítimo y democrático** del poder,
- de modo **transparente, eficaz y eficiente,**
- usando sus atribuciones y la autoridad para el logro de objetivos sociales y económicos.

7- Cumple eficiente y eficazmente con sus funciones y propósitos principales:

- El mantenimiento y mejoramiento o ampliación de la infraestructura y la obra nueva.
- El mejoramiento, extensión de cobertura e incremento de la calidad de los servicios a su cargo.
- Incorpora a su Plan las políticas y acciones sociales integrales, además de aquellas mas comunes o sea las compensatorias.

- Apoya activamente el crecimiento y desarrollo económico, y las posibles fuentes de empleo.

8- Para lograr todo esto:

- Desarrollar una alta capacidad de coordinación intersectorial y articulación político - técnico
- Crea “una cultura” de gobierno no burocrática.
- Usa técnica y políticamente la comunicación, con especial importancia en los medios.

En resumen un buen gobierno es aquél que:

- ***Se ejerce legitima y democráticamente.***
- ***Se plantea y trabaja seriamente para lograr el desarrollo sostenible y la mejora en la calidad de vida de la ciudadanía.
Involucra a la población en los ámbitos y las decisiones.***
- ***Supone programa, políticas y acciones regidas y orientadas a la equidad y la justicia, porque el objetivo prioritario del municipio bien gober-***

nado no es la ciudad o el territorio, como infra-estructura: el objetivo real, principal, son los ciudadanos.

I. LIDERAZGO PARTICIPATIVO

Los municipios exitosos tienen buenos presidentes municipales, es decir, dinámicos líderes, rodeados de colaboradores efectivos...

El principal factor que explica el buen desempeño de las instituciones es el factor humano. El liderazgo carismático, la acción colectiva y la responsabilidad de la comunidad son los principales elementos explicativos del éxito.

Hay muchos ejemplos que ilustran cómo los gobiernos municipales pueden funcionar adecuadamente y en todos verificamos que, normalmente, tras una buena administración municipal hay un "buen presidente municipal" rodeado de un "buen equipo de colaboradores".

Dos cualidades adicionales al buen presidente municipal son el sentido de lo público y la capacidad negociadora para obtener recursos y apoyos a su gestión de otros agentes municipales e institucionales. Las buenas administraciones municipales se asocian a nombres de grandes presidentes municipales que, a su vez, se rodean de buenos colaboradores o líderes internos.

Gran parte de lo que enfrentan las autoridades municipales, requiere tanto de una nueva forma de pensar como de soluciones inéditas y una dosis considerable de voluntad política. Es importante y necesario, desarrollar habilidades para operar en forma efectiva en un entorno difícil y en muchas ocasiones adverso. Se necesita trabajar sobre los elementos que permitan actuar con decisión y responsabilidad en su rol de líder. Recuerde que el líder no nace, se hace y que el liderazgo ha sido definido como el proceso que la gente común utiliza para sacar a relucir lo mejor de sí y de los demás.

¿Podemos mejorar la situación actual de nuestros municipios?

Actualmente, un alto porcentaje de los habitantes de nuestros municipios viven en extrema pobreza. Esto representa una pesada carga sobre los recursos e infraestructura municipales, mientras la demanda por más servicios e infraestructura física crece día a día.

Cuántas veces usted se habrá preguntado: "Realmente, ¿podría yo establecer una diferencia en la forma en que se maneja y gobierna mi municipio? Por suerte, las personas **sí** pueden marcar la diferencia en la vida de sus comunidades. Numerosas experiencias de gobierno municipal demuestran

que un liderazgo participativo y transformador ha logrado producir importantes cambios en favor de la comunidad municipal. Este tipo de liderazgo es una rica combinación de habilidades, valores y comportamientos que pueden ser fortalecidos y mejorados con esfuerzos de capacitación y retroalimentación constante.

Comportamientos del Liderazgo Transformador

Liderazgo

Es un proceso de interacción entre personas, en el cual una de ellas conduce, mediante su influencia personal y poder, las energías, potencialidades y actividades de un grupo, para alcanzar una meta y transformar su organización y su entorno.

1.- **Desafiar el proceso** para que las cosas funcionen. El dirigente se transforma en líder cuando adquiere la capacidad de desarrollar una visión que desafía procesos rutinarios para influir y transformar el entorno y las condiciones establecidas. Pretende provocar un cambio en el status quo; busca oportunidades; experimenta y toma riesgos aprendiendo de sus errores y aciertos.

2.- ***Inspirar una visión compartida.*** El liderazgo es la capacidad de describir lo que será un gobierno municipal en el futuro a partir de su historia pasada. Las visiones están frecuentemente orientadas al futuro y, por lo tanto, implica "el elemento de inspiración". Hay un antiguo refrán que dice "no puedes encender una fogata con un fósforo mojado". Lo mismo pasa con la visión compartida.

Hace falta capacidad para pensar en términos de una "visión compartida". Tener visión significa la capacidad de pensar el futuro en términos de lo que es necesario hacer ahora a fin de lidiar con éxito con lo que creemos que puede depararnos el mañana. Para una autoridad, es la capacidad de planificar el futuro en forma concreta, tomar decisiones paulatinas que pongan fundamentos para resolver los problemas de la comunidad en forma tal que se pueda ajustar o revocar si fuera necesario y si así lo demanda la satisfacción de las necesidades y los desafíos de la emergente realidad.

Para que sean inspiradoras, estas visiones deben establecer altos niveles de logro para la comunidad. La visión inspiradora es una guía directriz para el futuro incierto, pero que, sin embargo, está seguro porque la comunidad ha puesto los cimientos para enfrentarlo tal como venga. Estas visiones inspiradoras ganan prestancia y solidez no solo cuando son compartidas sino cuando evolucionan a partir del intercambio.

Por tanto, la visión inspiradora es la capacidad de ver tanto los propios valores y motivaciones como los de quienes nos acompañan. El liderazgo inspirador es la capacidad de actuar con coraje y convicción respecto de tales valores y motivaciones.

3.- *Permitir que otros actúen.* Esta puede ser la principal arma que usted tiene en el arsenal del gobierno municipal para hacer que las cosas funcionen.

Posibilitar en la comunidad.

La dimensión menos comprendida del liderazgo es la que alguien podría llamar "dirigencia generosa", la que llega a los demás sin preocuparse de obtener beneficios personales. Cuando un líder contribuye a que las demás personas puedan romper la dependencia ya sea de la pobreza, la ignorancia, el comportamiento estereotipado o la negación de los servicios humanos básicos, también está brindando a la comunidad la mejor calidad de liderazgo que existe. El dirigente electo que posibilita o fortalece a los demás miembros de la comunidad para que jueguen un papel más significativo y autónomo, es un líder verdadero.

Delegación: posibilitar dentro de la institución.

Uno de los comportamientos directivos más difíciles de encontrar en los municipios es la delegación, a pesar de que la delegación es uno de los recursos más valiosos que tienen los dirigentes para hacer que las cosas funcionen, y podríamos añadir, para desarrollar los recursos humanos de la organización.

A menudo no se delega debido a que se supone que los subordinados no son capaces de asumir otras responsabilidades. Por otro lado, el personal subordinado puede no ser capaz debido a que nunca se le ha dado la oportunidad de asumir aquellas responsabilidades.

La mayoría de las autoridades municipales podría cubrir más y mejor sus funciones si optimizaran la participación y el uso de las capacidades de su personal, desde el funcionario de mayor jerarquía hasta el de menos nivel. Aunque se trate de una responsabilidad primaria de la administración, se debe alentar desde la autoridad este tipo de comportamiento en todos los niveles de la organización municipal.

4. Modelar el Camino. Ejercer el liderazgo implica una planificación de largo plazo junto a actividades de corto plazo

que aseguren la realización de los grandes planes. La planificación de inversiones de capital y la acción de largo plazo se basan, en parte, en las necesidades materiales de quienes vivirán el futuro y su disposición a compartir la carga de las inversiones que usted hace ahora en su nombre. En muchos sentidos, son actos de fe. Pero es importante que los líderes piensen y actúen con la mira en el futuro y sean dinámicos en sus decisiones. Las decisiones reactivas a menudo son necesarias para realizar algo que no fue hecho en la forma correcta a su tiempo, o que ha sufrido los efectos del uso o que por una u otra razón necesita atención. Las decisiones dinamizadoras son aquellas que enfocan los problemas antes de que sucedan, no dejan las cosas tal como están hasta que necesiten ser reemplazadas (al menos reemplazada antes de lo previsto).

Esto puede sonar a tarea poco relevante como para ser considerada dentro del liderazgo, pero liderazgo es la capacidad que tiene la gente común para hacer cosas extraordinarias.

En casi todas las comunidades, la capacidad de las autoridades para pensar y actuar a futuro y con decisión en las acciones que emprenden, a menudo es un acto extraordinario de coraje y liderazgo. Los problemas diarios tienen la capacidad de minar

las mejores intenciones de los simples mortales, incluyendo a las autoridades municipales.

5.- Posibilitar la emulación. El ser elegido para ejercer un cargo público representa un acto de fe de parte de quienes lo eligieron. También le pone un pedestal, o le expone ante un foco, y por lo tanto hace surgir expectativas en su persona y su comportamiento. Aunque esto pueda parecer "una pesada carga", también puede ser visto como una oportunidad para motivar a otros a que, a través de su ejemplo, se comprometan en el servicio a la comunidad.

Es fundamental tener en cuenta que los líderes no alcanzan el éxito por sí solos, siempre lo logran con su equipo, la palabra clave es "nosotros", no "yo". Los líderes involucran a los que tienen que asumir los resultados del proyecto del que todos forman parte. Animam a la gente a que colabore, construyen equipo y le dan poder. Fomenta la colaboración, fortalece a otros.

Quizás el mayor desafío de un líder es hacer que las cosas funcionen para el beneficio de toda comunidad. Poner en práctica las visiones nunca es fácil y rara vez rápido. Muchos potenciales dirigentes confunden control con poder. Lo que a menudo pasan por alto es el amplio espectro de re-

cursos latentes que existen dentro de sus comunidades. El otro recurso que casi siempre es subutilizado por muchos líderes es la organización en sí del gobierno municipal.

Tres estrategias pueden aumentar la efectividad del personal para ayudar a poner en práctica las visiones del dirigente. Estas son:

- *Involucrar a los funcionarios claves* en las etapas tempranas de las nuevas propuestas;
- *Proveer los recursos necesarios* que se requieren para ejecutarlas, incluyendo la autoridad, responsabilidad y libertad para ponerlas en práctica; y,
- *Desafiar permanentemente el statu quo*, la propia tendencia a sentirse seguro y la capacidad de la organización para ocultarse tras el sistema, cuando se requieren cambios evidentes por satisfacer las necesidades y demandas de la comunidad.

Transparencia y responsabilidad.

Hemos estado hablando acerca de la importancia de la visión de los líderes. Esta visión se hace más clara cuando los municipios practican la transparencia. La transparencia

es apertura a la toma de decisiones, voluntad de compartir información acerca de las acciones del gobierno y una puerta abierta a las políticas de planificación y administración de los programas y servicios del gobierno municipal. La transparencia es importante tanto para las autoridades como para los funcionarios designados en cuanto a la forma como operan y en la relación a sus conciudadanos. Estas virtudes del dirigente público son como dos imágenes ante un espejo. Practicar ambas significa menores costos y duplicación de los beneficios para usted y la comunidad que representa.

Promover nuevos dirigentes.

Finalmente, el dirigente visionario promueve el desarrollo de nuevos líderes. Esto supone una acción deliberada de quienes tienen las riendas del liderazgo y la responsabilidad dentro de la comunidad para favorecer y fortalecer nuevos liderazgos tanto dentro del gobierno municipal como en los sectores sociales de la comunidad municipal.

II. COMUNICACIÓN EFICAZ

La comunicación es un proceso de emisión y recepción de mensajes, para la autoridad municipal se trata de dar y recibir información, ideas, opiniones con precisión y claridad. El proceso de comunicación abarca muchas opciones dictadas por necesidades, objetivos y circunstancias distintas.

Barreras de comunicación: Las percepciones son nuestra realidad, nuestra visión de la realidad y por tanto el sentido que le damos a las cosas. La diferencia de percepciones genera barreras de comunicación, algunas de las cuales son:

- Sostener distintos objetivos, valores y puntos de vista.
- La experiencia de una persona puede ser muy distinta de la de otra.
- El estatus de autoridad puede intimidar a quienes se comunican con usted, incluso alejarlos por efecto del cargo que usted representa.
- El entorno físico donde se realiza puede ser una barrera para la comunicación abierta.

Comunicación en situaciones de conflicto: En una situación conflictiva tendemos a considerar nuestro propio comportamiento como razonable y adecuado, y no así el de la otra parte. Se habla de cuatro razones básicas que lo explican:

a) Porque no alcanzamos a comprender los motivos de la otra parte para comportarse de determinado modo, entonces calificamos su conducta de no razonable o inadecuada.

b) En general no nos damos cuenta de como perciben e interpretan los demás nuestro propio comportamiento y las reacciones que en función de éste se van generando. Particularmente en el caso de la comunicación no verbal.

c) La amenaza implícita de perder ante la otra parte. Esto nos hace especialmente sensibles al comportamiento de los demás.

d) La necesidad que experimentan las partes de contemplarse a sí mismas en forma positiva y juzgar al otro en forma negativa.

La docena sucia o lo que no se debe hacer: Así se ha llamado a una serie de formas de expresión y comunicación que crean barreras y generan conflicto en las relaciones.

1. Ordenar, dirigir, mandar, imponer

"Tú debes...", "tú tienes que..." Reacción: Tales conductas pueden originar susto, miedo, o bien, resistencia, rebeldía y reto. A nadie le gusta que le ordenen o le manden, por esto se produce también resentimiento. Tales conductas pueden romper cualquier comunicación posterior de parte del otro, o provocar una comunicación defensiva o negativa. A menudo los individuos se sienten rechazados si sus necesidades personales han sido ignoradas; y se sienten humillados si tales conductas se dan delante de los demás.

2. Amonestar, amenazar

"Si no haces... entonces..." Son conductas de ordenar, dirigir, excepto que en éstas se añade la amenaza de usar el poder. Reacción: Invitan a lanzar un desafío. Pueden lograr que el otro obedezca, pero será solamente por temor. Como en el caso anterior pueden resultar resentimientos, coraje, resistencia, rebeldía.

3. Moralizar, sermonear, crear obligación

"Tú debías..., tú deberías..., esa es tu obligación..., esa es tu responsabilidad..."

Conductas semejantes a la de dirigir y ordenar, excepto que se insiste en la "obligación" y encierra vaga autoridad externa. Su intención es que el otro se sienta culpable o atado y obligado.

Reacción: Las personas sienten la presión de tales mensajes y frecuentemente se resisten y se desentienden. Tales mensajes les comunican una falta de confianza: "Tú no eres suficientemente inteligente", o bien, "No eres responsable". Quieren imponer una autoridad externa, la gente a menudo responde con "¿quién dice que yo debo de...?", o "¿por qué yo debo de...?"

4. Aconsejar, dar soluciones

"Lo que yo haría en tu caso..." "¿Por qué tú no...?" "Yo te aseguro que..." "Sería mejor para ti que..."

Reacción: No es verdad que la gente siempre quiere un consejo. El consejo, la advertencia, implican "superioridad" y pueden provocar que el otro se sienta inadecuado e inferior. Se suele responder a la advertencia y al consejo con resistencia y rebeldía: "Yo no quiero que me digas lo que tengo que hacer". Aun los niños a menudo se resienten por las sugerencias de los adultos: "Deja que lo piense yo solo". Por otra parte, el no seguir el consejo de los adultos puede provocar en los niños que se sientan culpables. Si el consejo de otros no parece sensato, el interesado tendrá que argüir en contra y dedicar tiempo a esto, en lugar de pensar en encontrar sus propias soluciones. El consejo puede hacer al otro un ser dependiente, no promueve su propio pensamiento creativo. El interesado puede simplemente responder con el

sentimiento de que el otro no entiende: "Cómo puedes sugerir eso; tú no sabes lo asustado que estoy". También puede responder: "cuando yo quiera un consejo tuyo, yo te lo pediré". Si el consejo es erróneo, el otro tiene que asumir la responsabilidad o evadirla: "El me lo aconsejó; ésta no era mi idea o mi intención".

5. Persuadir con lógica, argüir, dar cátedra

"¿No te das cuenta...?", "mira que estás en un error", "los hechos son que...", "sí, pero debes entender que..."

Reacción: Tales conductas provocan actitudes defensivas y a menudo causan una contra argumentación. También pueden provocar que el otro se sienta inferior debido a que implican la superioridad del que arguye. La persuasión frecuentemente hace que el otro defienda su propia posición con mayor fuerza y que pueda sentir: "Tú siempre piensas que tú tienes la razón". El hecho de tener la lógica de nuestro lado no siempre trae consigo una mayor obediencia o un asentimiento de los demás. El sentimiento que a menudo se provoca es: "El hace que me sienta tonto".

6. Juzgar, criticar, censurar

"Tú eres malo", "como eres tan flojo...", "estás actuando como loco".

Reacción: Más que cualquier otro tipo de mensaje, éste hace

que la otra persona se sienta incómoda, inferior, incompetente, mala, tonta. También puede hacerla sentir culpable. A menudo responde muy defensivamente; a nadie le gusta estar equivocado. Este tipo de evaluación rompe la comunicación: "Si voy a ser juzgado, no le voy a decir lo que siento".

7. Alabar, aprobar, evaluar positivamente

"Tú eres muy bueno", "Tú has hecho muy bien el trabajo", "yo te apruebo", "así es como debes actuar".

Reacción: El evaluar y alabar positivamente no siempre puede tener los efectos que suponemos. Si se evalúa siempre positivamente, el otro deduce que también se le puede evaluar negativamente. Por tanto la ausencia de juicio positivo en una situación particular puede interpretarla como un juicio negativo: "Tú no has dicho nada de mi trabajo hoy; seguro que no te gusta". También una evaluación positiva que no corresponda con la propia evaluación del otro puede ser amenazante para él, o percibida como falsa. A menudo el otro siente las alabanzas como manipulaciones: "me estás diciendo eso para hacer que yo trabaje más". La alabanza a menudo detiene la comunicación de parte del otro: "Ustedes no entienden cómo me siento". Además, la alabanza clasifica a quienes la conceden como "seres superiores"; el derecho a evaluar al otro implica que ellos saben lo que es bueno o malo.

8. Ridiculizar, avergonzar

"Eres un idiota", "lo que mande el señor".

Reacción: Tales mensajes tienen un efecto devastador: destruyen la imagen que tiene el otro de sí mismo. Pueden hacer que la persona se sienta sin dignidad, mala, abandonada y rechazada.

Una respuesta frecuente a tales mensajes es dar la espalda, física o moralmente a quien los emite: "Y tú eres un regañón", "mira quién lo dice", "al fin me voy a ir de aquí".

9. Interpretar, analizar, diagnosticar

"lo que tú necesitas es...", "en lo que estás equivocado es...", "estás tratando de llamar la atención", "tú realmente quieres decir que...", "yo sé lo que tú necesitas...", "tu problema es...".

Reacción: Decirle a otro qué es lo que realmente está sintiendo, cuáles son sus verdaderos motivos o por qué está actuando en tal forma, puede ser muy amenazante: "El siempre piensa que sabe lo que estoy sintiendo". Hacer el papel de psicoanalista con los demás es peligroso y frustrante para ellos, si el análisis es erróneo, el otro se resiste; si es correcto, se sentirá expuesto públicamente, desnudo, atrapado. El mensaje: "Yo-sé-lo-que-tú-necesitas, implica que se es superior, se sabe más que el otro. La gente se vuelve resentida y colérica cuando otro interpreta sus motivos y sus

pensamientos. Las interpretaciones frenan la comunicación, ya que desaniman al otro a expresar más de sí mismo.

10. Consolar, amparar, alentar

"Vamos, eso no es tan malo...", "no te preocupes, te sentirás mejor", "tu problema se va a resolver por sí solo".

Reacción: Paradójicamente también estos mensajes pueden tener efectos negativos. Reforzar a otro puede hacerle sentir que no se le comprende: "Sí, para ti es fácil decir eso, pero tú no sabes cómo tengo miedo". Los mensajes de amparo y sostén pueden también decirle al otro: "No te quiero débil o inadecuado. Yo no puedo aceptar tales sentimientos". Si las cosas no cambian favorablemente para la persona, entonces se puede sentir resentida hacia los alientos del otro por engañarlo. Puede provocar fuertes sentimientos de hostilidad; incluso puede hacerle perder la confianza en el otro: "Tú estás diciendo eso sólo para que me sienta mejor; pero no eres sincero".

11. Preguntar, interrogar, sondear

"¿Por qué...?", "¿quién...?", "¿dónde...?", "¿cómo...?"

Reacción: La respuesta de las personas al sondeo, es a menudo sentirse defensivas o "en el banquillo de los acusados". Muchas preguntas son amenazantes porque el sujeto no sabe por qué lo están interrogando: "A dónde me estás llevando". Siente

que el interrogador es un entrometido, un "metiche". El preguntar puede comunicar una falta de confianza, sospecha o duda acerca de la habilidad del otro: "Tú no necesitas preguntarme si yo sé la forma, y ya lo he hecho antes". Algunas preguntas del tipo de sondeo hacen que la persona sienta que se le orilla para sacar una conclusión en su contra. Cuando alguien hace preguntas, puede implicar que está acumulando información para poder resolver el problema por sí mismo: "Si yo les digo a mis jefes lo que preguntan, entonces yo tendré que escuchar sus respuestas". Las preguntas restringen drásticamente la cantidad de información que podrían dar los demás si solamente se les animara a que hablaran en forma espontánea.

12. Distraer, desviar, hacer bromas

"no hablemos de eso en la mesa", "eso me recuerda..." "¿por qué no incendias la oficina?", "te levantaste hoy por el lado izquierdo".

Reacción: Tales mensajes pueden comunicar a otro que no se está interesado en él, que no se respetan sus sentimientos. En general somos muy serios cuando necesitamos hablar de algo personal. Cuando nos responden bromeando, esto puede hacernos sentir heridos o rechazados. Distraer a los demás de sus sentimientos puede aparecer oportuno por el momento, pero los sentimientos no se van. A menudo aparecen más

tarde. Los problemas diferidos rara vez son problemas resueltos. Las personas quieren ser escuchadas y comprendidas con respeto. Si se les hace a un lado, aprenden muy pronto a llevar a otro lado sus problemas importantes y a guardarse sus sentimientos.

¿Cómo producir un cambio hacia una comunicación eficaz?

La comunicación sólo es efectiva en la medida en que podamos reconciliar nuestras percepciones del mundo que nos rodea, con aquellos que comparten el mismo espacio.

Algunas recomendaciones son las siguientes:

- Procurar primero comprender y luego ser comprendido
- Escuchar mas de lo que se habla
- No juzgar las percepciones de los demás, ayuda a comprender su situación.
- Abrir la mente, con la mente cerrada, hay pocas posibilidades de lograr una solución.
- Actuar sin cartas ocultas, es una valiosa herramienta para comunicarse.
- Espontaneidad, flexibilidad.
- Transmitir la sensación de estar al mismo nivel, aumentará el éxito de la comunicación.

- La empatía es una actitud que abre muchas puertas a la comunicación efectiva.
- Diagnosticar antes de prescribir. Discurso descriptivo, más que valorativo.
- Describa el punto de vista del otro, tan bien o mejor que sus propios defensores, después procure hacerse comprender dentro del marco de referencia de ellos.

Sin embargo, para avanzar en este sentido se requiere tener en primer lugar una real capacidad de ESCUCHA ACTIVA.

Saber Escuchar

Para que se inicie la comunicación es necesario alguien que hable y alguien que escuche, pero debemos observar lo siguiente:

- No es lo mismo escuchar que entender.
- No es lo mismo entender que estar de acuerdo.
- No es lo mismo explorar o confrontar que estar en desacuerdo.
- No es lo mismo afirmar que estar de acuerdo.

Saber escuchar requiere que escuchemos lo que se dice y también lo que no se dice. Estar atentos al lenguaje corporal y que leamos con ambos ojos mientras escuchamos con ambos oídos. Saber escuchar es hacer las preguntas y co-

mentarios que demuestren interés, estimulen la comunicación, ayuden a aclarar, respondan a los sentimientos expresados, resumir lo dicho, etc.

La escucha activa debe transmitir al otro, la seguridad de que está siendo escuchado, hay interés en lo que dice y se le respeta por lo que es.

Particularmente en la función de autoridad municipal, la comunicación es un aspecto básico de su relación con la comunidad y los equipos de trabajo. Una gran cantidad de conflictos se dan por problemas de comunicación.

III. NEGOCIACIÓN Y MANEJO DE CONFLICTOS

¿Qué es un conflicto social?

"Un conflicto es una lucha expresa entre al menos dos partes interdependientes que perciben que sus objetivos son incompatibles, sus compensaciones son reducidas y la otra parte les impide alcanzar sus objetivos". El conflicto social es una relación entre dos o más grupos que tienen, o piensan que tienen, objetivos incompatibles. Esta relación involucra dos elementos fundamentales: el comportamiento (la forma de relacionarse), y las metas (lo que se quiere alcanzar).

El conflicto, siempre ocurre dentro de un marco de interdependencia y es el resultado de la diversidad que caracteriza nuestros pensamientos, actitudes, creencias, percepciones, sistemas y estructuras sociales, es, como la evolución, parte inherente de nuestra existencia.

A pesar de que el conflicto es algo natural a las relaciones humanas, casi siempre lo percibimos como un hecho negativo, que puede crear un clima de ansiedad, agresividad, desconfianza y sospecha. Que aumenta la distancia entre las personas y que puede desmotivarlas, excluirlas o desviar objetivos planteados.

Generalmente asociamos la idea de conflicto con situaciones desagradables que distorsionan las relaciones sociales, como una ruptura del orden que conduce al enfrentamiento de posiciones correctas e incorrectas. Esta percepción sobre el conflicto nos lleva a tratar de evitarlo o eliminarlo, sin intentar resolverlo de fondo.

También vemos el conflicto como una batalla donde unos ganan y otros pierden, o una negociación para sacar ventajas.

Pero hay otra forma de ver el conflicto:

- Como un resultado de la diversidad que puede brindar posibilidades para el mutuo crecimiento y para mejorar una relación.
- Como una relación que abarca no sólo intereses o metas incompatibles, sino también necesidades, valores y percepciones.
- Como incidentes que interrumpen una relación para ayudar a clarificarla o redefinirla a partir de elementos que no habían sido considerados.
- Como una confrontación entre diferencias en ciertos aspectos de una relación, que no excluye la existencia de otros aspectos positivos.

"El conflicto puede obligarnos a buscar nuevas soluciones, ayudarnos a clarificar nuestras posiciones y puntos de vista y dar un impulso de energía y acción. El conflicto puede sacar a la superficie problemas que, tal vez, han estado invernando por años; asimismo, puede producir mejores ideas y dar impulso a la creatividad y a las relaciones".

El conflicto puede tener un efecto pedagógico, cuando se explicitan los intereses en juego y se estimulan la búsqueda de alternativas para resolverlo, de tal modo que pueda convertirse en un factor de crecimiento educativo político para los diferentes grupos involucrados.

De nuestro modo de entender el conflicto, resultará el enfoque para resolverlo.

Enfocar productivamente el conflicto nos lleva a la búsqueda de soluciones para mejorar la situación a partir de:

Reconocer que los conflictos pueden ser graves o no, pero siempre son importantes y por ello es necesario darles respuesta. Evitar y mantener un conflicto en secreto puede tener un alto costo social y político para un gobierno municipal.

Reconocer en los conflictos una oportunidad y un desafío para mejorar, haciendo productivos el tiempo y la energía que se invierten en la búsqueda de soluciones.

Abordar positivamente el conflicto, nos obliga a desarrollar nuestras capacidades para manejarlo mediante el uso de un método adecuado y de técnicas específicas para el análisis y resolución de conflictos.

El tener una visión y un método positivo para manejar la confrontación de los diversos intereses sociales y compatibilizar metas entre diversos sectores nos ayudará a ir creando condiciones para una relación más armónica en la sociedad y en la articulación de ésta con el gobierno municipal. Es decir, nos da la posibilidad de promover una cultura de diálogo para ir construyendo un sistema de relaciones convergentes capaz de producir los cambios necesarios para el municipio.

El papel de la autoridad municipal en la resolución de conflictos.

La función de servicio público nos coloca en el centro de una gran cantidad de relaciones sociales y políticas que se tornan conflictivas en la medida en que se han adquirido atri-

buciones para la administración de recursos públicos, para la toma de decisiones, para la conducción de procesos de desarrollo, para manejo de personal, etc.

De la misma manera que tenemos que capacitarnos para cumplir las responsabilidades específicas de nuestro cargo, es necesario prepararnos en el manejo de nuestra función como facilitadores en la resolución de los diversos conflictos que enfrentamos en las relaciones cotidianas.

Una autoridad o dirigente que conozca nuevas posibilidades y herramientas para el manejo de conflictos podrá sin duda fortalecer su liderazgo en tanto es capaz de relacionarse de manera productiva con otros en la búsqueda de soluciones más adecuadas y convenientes para todos.

Facilitar el trabajo en equipo: en tanto promueven el esfuerzo colectivo armónico y respetuoso, resuelve problemas organizacionales e interpersonales.

Mejorar las relaciones con la ciudadanía: en tanto ofrece mecanismos para encontrar respuestas más cercanas a las necesidades de la población y genera una interlocución positiva frente a intereses en conflicto.

Obtener mejores resultados: en tanto que es capaz de identificar y seleccionar opciones, así como concertar recursos y esfuerzos para mejorar la situación de su comunidad. De igual manera para la defensa de los intereses municipales frente a otras instancias de gobierno.

Conocer mejor su municipio: en tanto es capaz de identificar mejor los intereses y necesidades de su municipio, así como la forma de negociarlos con otros.

Estas condiciones a su vez le permitirán impulsar con mayor dinamismo y consenso sus tareas y sus propuestas para el desarrollo municipal.

IV. TRABAJAR EN EQUIPO

Un líder público debe organizar equipos de trabajo, que integren a colaboradores nuevos y funcionarios antiguos, y saber motivarlos...

El argumento central que reduce la importancia del estilo autoritario es que la actividad institucional pública o privada no es pura acción individual, sino trabajo colectivo. Aquí se aplica el principio de la sinergia: un equipo de trabajo produce más que la suma de la acción individual de sus componentes.

Esto es claro en el fútbol: un conjunto de individualidades no hace necesariamente un equipo; en tanto, un grupo modesto de jugadores -organizados, motivados y jugando en conjunto- puede llegar a obtener grandes resultados. Para que ello ocurra efectivamente, más que mandar hay que incentivar tanto la creatividad como la mutua cooperación.

La función del líder es armar estos equipos y darles orientación, más que órdenes. Todo líder sabe que necesita de la plena cooperación de su personal. Es más, entiende que le es indispensable un puñado de colaboradores cercanos con mucha iniciativa, creatividad y capacidad de toma de deci-

siones si quiere cumplir su programa de acción. De hecho, los buenos líderes están dispuestos a conceder un margen importante de autonomía a sus equipos de confianza, en la medida en que están convencidos de que actuarán como lo harían ellos mismos. El buen líder suele otorgar márgenes de error importantes a sus colaboradores, si está seguro que la mayor parte de sus decisiones serán correctas.

A la inversa, el líder experimentado sabe que nada es peor que un directivo interno designado e indiferente y que cualquier simple funcionario tiene la capacidad de "atornillar al revés" si se lo propone, causando con ello gran daño a su gestión. Un líder, entonces, debe asegurarse no sólo de contar con un buen grupo de colaboradores leales y trabajadores sino, también, que el personal restante actúe también como si tuviese esa condición. Un buen consejo a cualquier líder público es que intente trabajar con la mejor gente posible y que le conceda autonomía suficiente.

Si bien es conveniente traer algunos colaboradores desde fuera de la organización, es evidente que hay que contar también con el personal existente. Un error común en las viejas administraciones municipales es el intento de reemplazar los viejos funcionarios por personal "de confianza política", mezclándose en esta categoría al nivel de mando de los

gobiernos municipales, a militantes del partido e incluso a parientes y amigos.

En el presente, se sabe que el reemplazo total no es posible. Pero, además, que en el viejo personal suele estar presente una inestimable e invaluable experiencia de servicios.

El desafío del líder, consiste en hacer del nuevo personal ejecutivo y de los viejos funcionarios buenos equipos. Hasta ahora esto parece tener mucho de arte o de "química", lo que suele decirse cuando las ciencias de la conducta y la tecnología resultante no han sido capaces de entregarnos categorías explicativas serias. No obstante, la preocupación por las personas, el actuar con el ejemplo y el acordar colectivamente metas concretas son medios probados para armar equipos.

Factores que deben ser considerados para crear una relación eficaz en un equipo de trabajo

Expectativas: ¿Cuáles son las expectativas sobre el trabajo conjunto que tienen las partes involucradas en resolver un problema? Es importante clarificarlas y de ser posible diseñarlas de manera conjunta.

Valores: A menudo las personas que se adhieren a organizaciones y grupos poseen valores muy arraigados, es decir,

las cosas que desean o tienen en alta estima. Los valores son parte de cualquier interacción; necesitan por lo tanto ser mutuamente aclarados y considerados, si la gente tiene que trabajar en conjunto.

Reglas básicas: Una buena relación para resolver problemas implica el establecimiento de reglas básicas que sean comprendidas y en las que estén de acuerdo todas las partes (toma de decisiones, método de trabajo, dirección, compartir información, etc.)

Roles y responsabilidades: Los roles y responsabilidades de cada uno de los involucrados y como estos son vistos por los demás. Este es un aspecto importante considerado para una relación eficaz.

Recursos: Cualquier tarea que se asuma necesita recursos. Es importante establecer desde el principio si se dispone de los recursos necesarios o si se podrán adquirir cuando se los necesite efectivamente.

La mira en el futuro: Se ve el cambio sin temor, como una oportunidad de crecimiento.

Concentración en la tarea: Se realizan las reuniones de trabajo centradas en la obtención de los resultados.

Talento creativo: Se estimulan los talentos y creatividad individuales, al servicio del trabajo de equipo.

Respuesta rápida: Se identifican los problemas de modo de estimular el pleno aprovechamiento de las oportunidades.

V. GOBIERNO PARTICIPATIVO

El propósito fundamental del liderazgo público municipal es facilitar la participación de la comunidad y de sus diversas organizaciones.

Como la función del presidente municipal supone comunicarse y movilizar a la comunidad, y no sólo a sus funcionarios, una característica importante de un líder esta en su habilidad para "promover la participación", donde cobra alta relevancia la consideración por las personas. Esto es, sin duda, bien sabido por los políticos que a veces se exceden en la promesa y el halago.

Sin embargo, es evidente que persuadir y movilizar a la comunidad en tareas concretas implica interesarse verdaderamente por sus problemas. Para ello es necesario entenderse con diversas instituciones que tienen, cada una, fines propios: las organizaciones sociales, las universidades, las ONGs, la empresa privada, otras entidades públicas, etc.

Un error común de muchos funcionarios es sobre valorar su auto percepción y suponer que poseen autoridad suficiente para imponer sus puntos de vista. Por el contrario, la sociología de las organizaciones observa que toda institución sana

tiene una imagen alta de sí misma y está, por tanto, poco dispuesta a aceptar instrucciones rígidas o cualquier otro tipo de imposición externa. De hecho, la organización institucional de la sociedad democrática se parece más a una red horizontal con elementos de diverso tamaño, pero situados a un mismo nivel que a una pirámide jerárquica en que unos deciden y otros simplemente ejecutan.

La consecuencia de esta afirmación es que cualquier institución estará dispuesta a colaborar con la autoridad pública aportando tiempo o recursos en la medida en que se le haga una propuesta beneficiosa. De hecho, estamos en presencia de una actividad negociadora entre instituciones con finalidades diversas.

La participación, entonces, requiere de una gran habilidad para convencer, negociar y motivar por parte del líder público municipal. Conjuntar a partes diversas e incluso desiguales para articularlas en torno a objetivos comunes, requiere de una destreza necesaria para cualquier presidente municipal o líder público municipal. Sin duda, esta habilidad para hacer participar a la comunidad y sus equipos técnicos debe ser una de sus características principales. Para ello son de gran ayuda las técnicas de negociación que proponen métodos para intentar acuerdos en que todos ganen.

Se trata de combinar las características propias de un buen directivo público: iniciativa, creatividad, liderazgo, capacidad de trabajo en equipo, sentido social para servir a los más pobres, con la capacidad emprendedora de las organizaciones sociales y grupos privados.

La gobernabilidad democrática

No se puede tomar decisiones, ejecutarlas, promover inversiones y obras, ordenar y priorizar acciones, manejar adecuadamente los intereses contradictorios de sectores y actores sociales si no se controla y se construye consciente y permanentemente la gobernabilidad

¿Qué es la gobernabilidad y por qué es tan importante para un gobierno eficaz?

- La gobernabilidad no debe ser confundida con docilidad de la población.
- Se trata de trabajar con un nuevo estilo de gobierno transparente y eficiente, que se caracteriza por ser diferente a los estilos tradicionales, caracterizados por el control jerárquico.

La gobernabilidad democrática no se apoya principalmente en el derecho a ejercer el Poder, que le confieren las elecciones, sino en la *legitimidad* que le confieren sus acciones,

su buena gestión; el cumplimiento de su Programa de gobierno.

<p>La clave de la gobernabilidad democrática es:</p>	<ul style="list-style-type: none">• el cumplimiento de su Plan de gobierno,• la capacidad de las autoridades y personal técnico para lograrlo,• y el logro y la visibilidad de sus resultados.
--	--

La calidad de la gobernabilidad está basada en el grado de desarrollo institucional, en la calidad de la gestión y la visibilidad de sus resultados.

Como se ha observado "un sistema es gobernable cuando está estructurado socio-políticamente de modo tal que todos los actores estratégicos se interrelacionan y resuelven sus conflictos conforme a un sistema de reglas y de procedimientos formales o informales –instituciones- dentro del cual formulan sus expectativas y estrategias".

O sea se basa también en la capacidad de las autoridades municipales para asumir y procesar democráticamente los conflictos que todo gobierno enfrenta.

Todo gobierno tiene la necesidad de perpetuarse, por ello requiere de una visibilidad política, una presencia que muchas veces en el imaginario popular se reduce a un prestador de servicios y proveedor de infraestructura. No se le concibe como un tomador de decisiones y constructor de políticas sociales a largo plazo, como debiera ser, acompañado de acciones visibles. Es decir, no reducir la acción de gobierno a la obra pública.

La participación ciudadana y los programas de involucramiento.

- Aprender a gobernar con la participación de los ciudadanos es un reto para las autoridades municipales, porque históricamente, en la cultura política, la participación es formal, reducida a las elecciones, el informe anual y ocasiones similares.
- Siempre se habla de la participación como derecho de los ciudadanos y como principio ético de los gobiernos.

- Muchas veces, en el ámbito municipal, la participación es concebida como poco eficiente y lenta; aunque necesaria en el paradigma democrático.
- Se desconoce a la Participación como insumo de la eficacia, este es un aspecto insuficientemente señalado y no siempre compartido.

Es un factor de consolidación democrática:

- Constituye un mecanismo que permite a las minorías incluir sus demandas o planteamientos en las decisiones relativas a las políticas públicas. En este sentido, perfecciona a la democracia: pues exige a los funcionarios y autoridades municipales, una interlocución fluida y equitativa con todos, incluyendo a aquellos que no los votaron.
- Sin la participación, como elemento de control y de propuesta, la gestión tiende usualmente a decidir privilegiando los intereses de algunos sectores o actores.
- Un plus de la participación se refleja en su impacto en el desarrollo organizativo y la densificación del tejido

social. De esta forma el gobierno municipal puede convocar con más facilidad, ya que se fortalecen las interacciones y la organización para el dialogo o la concertación entre los diversos actores y sectores y con el gobierno.

¿Cómo y dónde se expresa esta contribución para la eficacia? En distintos niveles de la gestión?

- a) **En la calidad del diagnóstico**. La participación aporta otras miradas, las formas particulares en que los problemas asumen en los diferentes públicos, las explicaciones históricas y culturales, contribuyendo así a su mejoramiento y ampliación, e introduciendo la ubicación situacional al mismo. Muchas veces un Ayuntamiento planifica y actúa en base a un diagnóstico técnicamente consistente, que generalmente se combina con las promesas de campaña y a veces con una correcta apreciación situacional.

Sin embargo los mismos problemas identificados tienen expresión y valor diferente en los distintos sectores, por lo que se requiere una adecuación diferenciada.

- b) **En la calidad y viabilidad de los planes.** Los planes de gobierno y el plan de desarrollo son una respuesta a los diagnósticos. Las variadas interlocuciones entre el gobierno y la sociedad civil (que no es ni piensa homogéneamente porque constituye un mosaico) corrigen y/o completan los planes, contribuyen a la selección de prioridades, y al análisis de viabilidad de un plan.

- c) **Instituye la legitimidad para el quehacer del gobierno.** Las decisiones más difíciles para un gobierno municipal democrático, son aquellas en las cuales hay contraposición de intereses. Cuando las mismas son consultadas y, si es preciso concertadas, con los vecinos, es posible suponer mayor legitimación.

- d) **La carga de responsabilidad se reparte** y la misma actitud abre canales de consulta, de escuchar y hacer coordinadamente con la ciudadanía. Y la democracia es el principal vector de legitimación.

- e) **En la construcción de gobernabilidad.** Muy ligada a la legitimidad, el aumento de la gobernabilidad es, sin embargo, solo parte de la misma.

¿Cómo incide la Participación ciudadana en el incremento de la gobernabilidad?

- Aportando a la capacidad de gobierno, como ya se vio en el diagnóstico, en la planeación, en el análisis de posibilidades; proponiendo, revisando los planes y cooperando en la ejecución y evaluación
- Consecuentemente la participación se convierte en factor de logro de los impactos deseados y en la resolución de problemas, incluyendo otros saberes en el campo de las decisiones diarias de la gestión pública.
- Por eso el concepto moderno y novedoso de la gestión pública reconoce la necesidad de generar una relación productiva, eficiente y trascendente entre las autoridades electas y los ciudadanos, en aras de un desarrollo integral de las comunidades.

VI. PLANIFICAR LAS ACCIONES DE GOBIERNO, Y ORIENTAR LAS ACCIONES DE ACUERDO A LOS PLANES

Programa de gobierno (Plan de Gobierno)

Esta compuesto por propuestas de gobierno, parte de una selección de problemas y precisa la manera de enfrentarlos. Ser gobierno significa ante todo sentirse y actuar como gobierno

Los gobiernos deben construir un proyecto con visión estratégica, que oriente sus acciones, analizando la viabilidad y los impactos de cada problema en el mega problema – eje.

El programa de gobierno toma en cuenta las acciones, promesas, deseos y propuestas que forman parte importante del sello de gobierno en relación con la ciudadanía.

También deben prever y construir viabilidad para cada una de las acciones que se definan, más allá de los periodos de gestión establecidos.

¿Por qué es tan importante tener un Plan de gobierno?

Porque contiene la propuesta de gobierno. Parte de una selección de problemas y precisa la manera de enfrentarlos.

Un buen gobierno tiene y ha dado a conocer su programa de gobierno y lo cumple, o de lo contrario explica a la ciudadanía que lo eligió porque no puede hacerlo.

Tener un plan de gobierno no es menor ni de ornamento, es consecuencia de una actitud responsable.

Al asumir el gobierno, este programa de gobierno, si se hizo antes, se corrige y convierte en plan estratégico

La Capacidad de Gobierno y gobernabilidad condicionan siempre los conductos de la ejecución del Programa de Gobierno.

Una baja Capacidad de gobierno, con una desorganización de las fuerzas sociales opositoras permite un Proyecto de Gobierno poco conflictivo y poco renovado, aunque en principio, suficientemente eficaz para mantener la estabilidad del sistema.

Los Programas de Gobierno que pretenden la realización de un gran número de acciones deben tomar en cuenta, los requisitos de Capacidad y Gobernabilidad.

Para gobernar con mayor eficiencia y eficacia es necesario que se de un equilibrio, esto es, que existan condiciones reales de Capacidad (política, económica y técnico- administrativa) y Gobernabilidad para concretar las acciones del Programa de Gobierno.

¿Qué deben hacer los municipios frente a estas nuevas exigencias y nuevas posibilidades?

- Cambiar el estilo de hacer política.
- Cambiar o incorporar los sistemas de alta dirección.
- Reformar radicalmente los sistemas de planificación y planificar siempre.
- Usar sistemáticamente nuevos sistemas, estilos e instrumentos de gobierno.
- Introducir sistemas de gestión integral dirigidos a aumentar la producción de bienes y servicios.

- Fortalecer las funciones de contralor interno para asegurar el buen funcionamiento administrativo.
- Usar modelos de participación ciudadana.

La mejora de los sistemas de gestión y el uso calificado de las nuevas herramientas pueden aportar al buen gobierno municipal.

Para avanzar hacia el Buen Gobierno Municipal, estos deben introducir o usar más los nuevos Sistemas de Gestión de Gobierno y nuevas herramientas o instrumentos.

En realidad ya hay muchas experiencias exitosas en las que los Municipios Mexicanos funcionan como gobiernos municipales, con eficacia, eficiencia y enfoque democrático.

Hay también mucha información sobre métodos y experiencias de buen gobierno municipal.

En este manual abordaremos algunos aspectos de la gestión, tales como el funcionamiento de los Órganos de Control o la Gestión Integral de los servicios, o el Presupuesto por programa, y algunas herramientas: la Planeación Situacional y los instrumentos de participación ciudadana.

Las herramientas, en el espíritu de este documento, son fundamentalmente: técnicas, instrumentos metodológicos que son funcionales, sirven para lograr un ejercicio de buen gobierno.

No son un fin, ni una forma de ser gobierno, son un medio. Entre las herramientas vamos a privilegiar la Planeación Estratégica y los Instrumentos de participación.

Los que llamamos "Sistemas de Gobierno" es apenas un conjunto de temas que tienen que ver principalmente con la mejora y reconocimiento de la gestión.

En este nivel se hacen algunas observaciones generales y se prioriza el Sistema de Gestión integral y mejora continua de los Servicios y el Control de Gestión.

LA PLANIFICACIÓN COMO HERRAMIENTA CLAVE

Gobernar es resolver problemas: para resolver problemas es necesario planificar (además de ejecutar y evaluar)

La planeación, en tanto herramienta para pensar y crear la acción futura, es un proceso que actúa como puente media-

dor entre el conocimiento de la realidad y la acción que se ha de emprender, entre el presente que se quiere cambiar y el futuro que se desea alcanzar.

La planificación es, junto con la gestión eficaz y democrática; la herramienta clave del buen gobierno Municipal.

¿Qué es la planeación? ¿Por qué es tan importante?

- La planeación es la herramienta para pensar y crear el futuro.
- La planeación da soporte a las decisiones de cada día, orientando las decisiones diarias hacia la situación objetivo que todo gobierno municipal se plantea "con los pies en el presente y la mirada en el futuro". Se trata, por consiguiente de una herramienta vital.

Si no se sabe y decide planificar, los Municipios terminan improvisando, dando respuestas inconexas a las urgencias y a las demandas más apremiantes. El ejercicio de gobierno se hace poco eficaz y poco eficiente.

Planificar significa:	<ul style="list-style-type: none">⇒ Pensar antes de actuar,⇒ Pensar con método, de manera sistemática,⇒ Explicar posibilidades y analizar sus ventajas y desventajas, proponerse objetivos,⇒ Proyectarse hacia el futuro, porque lo que puede o no ocurrir mañana decide si mis acciones de hoy son eficaces.
-----------------------	--

Hay que planificar para:	<ul style="list-style-type: none">➡ Combinar adecuadamente las grandes líneas de gobierno con:<ul style="list-style-type: none">• Los compromisos de campaña• Las demandas de los habitantes➡ Ordenar y orientar los gastos. Ordenar las acciones de modo que apunten a los grandes problemas y no se dispersen atendiendo urgencias y dejando de lado lo importante.➡ Prever imprevistos, sorpresas y emergencias. Aprovechar mejor los recursos que tiene el Municipio
--------------------------	---

¿Qué se planifica?

Hay muchos tipos y varios niveles de planificación que el gobierno municipal usa.

En este manual nos centraremos en el Plan Estratégico y solo citaremos los otros tipos de planificación.

El Plan de Desarrollo Municipal, es el gran plan: todos los demás niveles convergen en él, o son herramientas para hacerlo operativo

Pero el funcionamiento eficaz del Municipio exige otros planes concretos, que son congruentes con el Plan estratégicos, a veces ordenan la ejecución del mismo, pero tienen su especificidad:

1.- El POA o Programa operativo anual

Es la planificación de las operaciones a realizar en el año, con sus objetivos específicos, sus productos, plan de acción, responsables, plazos y costo. Se asocia a la planificación presupuestal.

El POA inicia con un diagnóstico, en el cual se realiza un análisis cualitativo y cuantitativo sobre la operación de los

servicios, ejecución de obras etc.; de este modo se tienen los datos para plantearse las operaciones del periodo. Su marco de referencia lo da el Plan de Desarrollo y la Planeación Estratégica

Aunque tiene elementos y hasta procesos similares a los de la Planeación estratégica, es totalmente diferente; El POA se limita a ordenar las actividades de un año.

Es conveniente que el POA se conciba y se diseñe como un conjunto de Proyectos que tienden a solucionar los micro-problemas identificados en el plan estratégico como parte de los mega problemas priorizados por el gobierno.

El POA es el tipo de planificación mas usado en los municipios porque es normativo; pero generalmente en su diseño, tienen fuerte peso las decisiones presupuétales.

Está organizado por sectores y busca ser coherente con el modo de organización del trabajo de las Direcciones, que tradicionalmente actúan con escasa comunicación y coordinación entre ellas: cada uno programa su rutina de actividades permanentes y planifica en el marco del POA.

2.- La programación de los servicios

Constituye otro de los niveles de programación y planificación citados: pero en realidad, lo correcto es convertirla en una rutina, aunque fija metas cuantitativas y cualitativas de producción.

Es parte de su modelo de gestión, del cual hablaremos más adelante.

3.- El POT o Plan de ordenamiento territorial (Plan de Ordenamiento Territorial).

Este es el plan director de las acciones municipales en relación, al territorio y es un insumo y una consecuencia del Plan de Desarrollo.

El POT define el uso que se permitirá y en algunos casos se estimulará, del territorio municipal. A través de él se defiende la zona rural de la invasión de la mancha urbana, se deciden las zonas que serán básicamente residenciales, y los llamados "polígonos industriales". El POT reglamenta también la ubicación y tipo de actividad comercial.

Se definen los espacios que se convertirán en el futuro en espacios verdes y se revisa los que existen.

En México el tema de las tierras ejidales, su progresiva ocupación, venta y urbanización en algunos casos, es uno de los temas que exige mucha atención del Municipio: el POT es un instrumento para reconocer la situación real en que se encuentran estos terrenos, analizar posibles alternativas y concertar con ocupantes, ejidatarios, autoridades etc.

El POT es una herramienta de desarrollo imprescindible: si se va a apostar a la producción agrícola, o a la industrialización, o al turismo es preciso reglamentar el uso del suelo, las condiciones de explotación, la previsión de espacios para los servicios, nuevas carreteras, etc.: este tipo de Plan aporta datos, analiza, propone y aun resuelve, cuando es aprobado.

Es un marco confiable para posibles inversiones. También da seguridades para iniciativas de vivienda social, asegurando espacios verdes, superficies para servicios, limitación de industrias cercanas y del tipo de comercio.

Es también un instrumento útil en relación, a las políticas del medio ambiente.

Desde otro punto de vista el POT se constituye en una posibilidad de actualizar el catastro y por ende de incrementar

los ingresos a través del cobro del impuesto predial, con tarifas y valores actualizados.

Si se implementó un sistema de participación ciudadana se puede organizar una consulta sobre algunos aspectos del Plan: esto legitimará sus resultados y además el gobierno contará así con información para medir el impacto positivo o negativo de algunos aspectos del ordenamiento que esta procesando.

La Planeación Estratégica Pública es la principal herramienta de gobierno y la Base del Plan de Desarrollo.

En la práctica de los Municipios, frecuentemente la planificación se ha convertido en un procedimiento formal, para cumplir una norma.

En muchos casos, la planificación tradicional la hace un técnico, no es un trabajo de equipo. El Presidente municipal no se apropia de ella y sigue trabajando, como siempre lo hizo: atendiendo los problemas que van surgiendo, cumpliendo algunas promesas de campaña, haciendo algunas obras y tratando de dar respuesta a los cientos de demandas que les presentan, sin considerar el proyecto de futuro.

Esta manera de trabajar, con un Plan guardado en el cajón (o colgado en la Pared) y una gestión reactiva ante los pro-

blemas; frecuentemente rutinaria o desordenada; es impotente para lidiar con la complejidad de la realidad social.

La planeación estratégica es un instrumento de trabajo cotidiano del Municipio: no se hace y luego se guarda, se usa en todas las instancias, es una guía para el trabajo y para controlar permanentemente y eventualmente hacer correcciones.

El gobierno municipal debe operar en una realidad cada vez más compleja, con múltiples tareas, con escasos recursos, con la oposición vigilando y actuando; una Sociedad civil con grupos portadores de intereses contradictorios; y una opinión pública, con fuerte descreimiento en la política y los políticos, que reclama productos visibles del gobierno.

El Plan Estratégico focaliza la atención del Municipio, priorizando los problemas a atender y los caminos para hacerlo: así la acción no se dispersa, se hace más eficaz y más visible. El equipo de alta Dirección puede concentrarse en los asuntos estratégicos y darles seguimiento, usando las herramientas y procesos que este tipo de Plan prevé, y delegar en un equipo de control (o en un miembro del staff si se trata de un municipio chico) el seguimiento de los proyectos operativos y de los programas de funcionamiento de obras y servicios.

La planificación estratégica pública, parte de reconocer que no todo puede predecirse: la acción de los otros actores, los imprevistos, las propias operaciones del Municipio, cambian frecuentemente las situaciones en las que debe desarrollarse el Plan; pero si se cuenta con un buen Plan estratégico, éste habrá previsto escenarios diferentes y alternativas para cada uno de ellos. De este modo el Municipio nunca queda paralizado.

VII. INCREMENTAR LOS RECURSOS FINANCIEROS MUNICIPALES

La base de la autonomía municipal está no sólo en disponer de atribuciones sino en contar con los recursos financieros adecuados para hacerlas efectivas. Si se revisan las legislaciones municipales de los diversos estados, se constata que los gobiernos municipales suelen tener bastantes atribuciones, muchas de ellas no ejercidas plenamente.

Por otra parte, cuando hay atribuciones compartidas con otros niveles del Estado, en general no hay impedimentos normativos drásticos que eviten que los municipios asuman la iniciativa. De hecho, la gran limitante de la autonomía municipal es la falta de recursos financieros y humanos.

Existen diversas modalidades de financiamiento municipal. Si bien, el impuesto inmobiliario es la base de casi todos los financiamientos municipales, hay gran diversidad en los sistemas con diversos niveles de autonomía.

La razón básica del desfinanciamiento municipal se encuentra en un estilo de desarrollo concentrador, clientelista, paternal, que no incentiva la movilización de recursos municipales.

Variadas son las causas del desfinanciamiento municipal, pero la principal parece ser un estilo de funcionamiento público que no incentiva ni promueve el involucramiento de los agentes sociales y la comunidad, fundado en una concepción paternalista y vertical del desarrollo. Más en detalle, las causas son:

a) La **centralización de las actividades del Estado** expresada en el dato que los gobiernos municipales latinoamericanos disponen, como promedio, de menos de un décimo de los fondos públicos nacionales contra más de un tercio en el caso de sus congéneres europeos. Por ende, no llegan a contar tampoco con suficientes recursos humanos calificados.

b) Por su debilidad, los municipios tienden a demandar constante apoyo a los gobiernos centrales, creándose una actitud de **dependencia y bajo esfuerzo propio**. Es el origen del "paternalismo" y "clientelismo" del Estado. Los diversos agentes sociales demandan recursos públicos sin una conciencia de obligación recíproca de realizar sus propios aportes. Del mismo modo, los esfuerzos de los gobiernos municipales se vuelcan en obtener mayores ingresos individuales por transferencia de los niveles superiores del Estado y no en movilizar los recursos municipales.

c) Como resultante de la debilidad organizativa municipal: **ineficientes sistemas municipales de recaudo**, exención de impuestos a ciertos ciudadanos o empresas "amigas". También falta de actualización del valor de los impuestos frente a la inflación.

d) Más, en general, la **falta de decisión de las autoridades municipales** para incrementar el monto de los ingresos tributarios propios, modernizar e independizar de la política la gestión financiera.

e) También, **falta de conciencia de la ciudadanía** acerca del cumplimiento de sus compromisos tributarios, así como el entusiasmo para asumir otros deberes cívicos como aseo de veredas, observar las normas urbanas y del tránsito.

f) Por último, la **baja valoración de la participación de la ciudadanía** y su importancia cultural por el mayor cuidado de los bienes públicos- y financiera. La contabilidad pública, en general, no reconoce los aportes de la comunidad a las obras y servicios municipales.

La fórmula de ninguna manera mágica para romper el círculo vicioso del desfinanciamiento municipal es mediante la práctica de una concepción más amplia acerca del origen de

los recursos para el desarrollo municipal. Mayores recursos deben ser resultado del involucramiento de los diversos agentes municipales y no sólo del Estado. El municipio no es el ente municipal público que financia todo es, más bien, la entidad que lidera, estimula, impulsa y facilita la movilización de recursos municipales de diverso origen y que busca, como complemento, otros recursos regionales o nacionales.

La lógica de los fondos nacionales, estatales o municipales de proyectos obedece a esta intencionalidad. Los recursos se colocan allí donde hay mejores proyectos es decir, capacidad técnica de diseño y ejecución y mayores recursos de origen municipal aportados por agentes diversos. Mientras más recursos aporta la comunidad municipal, mayor es la probabilidad de éxito de la inversión, mejor será su mantenimiento posterior (lo que cuesta se cuida) y mejores las posibilidades de recuperar los créditos aportados.

Para conseguir el involucramiento de la comunidad y el sector privado, hay que mostrar que la casa está en orden. A menudo, los municipios se quejan de pobreza y no explotan al máximo sus propias posibilidades. Hay muchas maneras de ordenar la casa: cobrar los tributos dando facilidades al usuario, reducir la lista de morosos, actualizar el valor del catastro inmobiliario, crear sistemas ingeniosos de cobran-

za, manejar un buen presupuesto, involucrar a sus funcionarios en la responsabilidad por el uso de los recursos. Estas son algunas medidas que hay que tomar, antes de salir a buscar recursos al exterior.

Hay tres bases importantes del "orden en casa": un catastro actualizado; una buena atención al contribuyente; un presupuesto bien elaborado y debidamente utilizado.

- a) Un municipio que quiera tener buenos ingresos tiene, en primer término, que **actualizar el catastro**. Esto se puede hacer ya sea mediante mecanismos simples de visitas domiciliarias, o en base a aero-fotogrametría. Lo importante es hacerlo.

- b) En muchas partes, el ciudadano que quiere cumplir con sus deberes cívicos y pagar sus impuestos es maltratado. Largas colas, falta de información, mal atención de los funcionarios de recaudación. La **buena atención al público**, en particular quien desea estar al día en sus tributos es clave no sólo para incrementar los recursos sino para tener satisfecho al ciudadano.

El presupuesto es un instrumento de planificación. Casi siempre es anual y se elabora, muchas veces simple-

mente actualizando el presupuesto anterior. Un buen presupuesto debiera vincularse con una política de desarrollo más largo aliento los objetivos estratégicos del desarrollo del municipio y debiera vincular las fuentes y los usos de los recursos. También es muy importante que incorpore una **adecuada valorización del aporte de la comunidad y el sector privado.**

Por último, **hay que gastarlo todo.** Un buen indicador de la efectividad en el manejo de los recursos financieros es no dejar saldos inutilizados de un ejercicio a otro. Si así ocurre, quiere decir que algo anda mal. Un buen administrador hace uso de la totalidad de los recursos de que dispone, de lo contrario corre el riesgo de perderlos en el ejercicio siguiente o peor aún, de que la bajen las asignaciones financieras por suponer que están sobrestimadas.

Otra forma de maximizar los recursos financieros municipales es mejorar la efectividad de la gestión de los servicios públicos que el municipio provee a sus ciudadanos.

Tradicionalmente, los municipios mexicanos han prestado servicios públicos a sus comunidades, asumiendo la mayor parte de las veces, vía subsidios encubiertos, buena parte de los costos. Al renunciar a recuperar por medio de tarifas

reales los costos de producción de los servicios, éstos se fueron deteriorando progresivamente.

El argumento del carácter redistribuido del subsidio estatal a los servicios no es defendible cuando se beneficia de manera indiscriminada a pobres, grupos medios y capas de altos ingresos. Faltos de recursos de todo tipo, los servicios públicos se fueron deteriorando y perdían calidad. Por otra parte, su extensión y modernización era en extremo lento. Esta situación generalizada ha llevado a una profunda reflexión sobre el manejo de los servicios públicos.

En primer lugar, se ha establecido con mayor claridad la diferencia entre **bienes públicos** y **privados**, siendo los primeros responsabilidad del Estado, no así los segundos. Son públicos aquellos bienes **indispensables para la vida humana cuya provisión no está garantizada por los mecanismos de mercado**. Por ejemplo, el agua potable, alumbrado público, el alcantarillado, parques y jardines y los servicios de salud.

En estos casos, no necesariamente se conocen las preferencias de los consumidores individuales, ni el precio que están dispuestos a pagar en el mercado. La asignación de recursos a través el mercado no garantiza plena disponibilidad de los

bienes. Los precios por su uso o consumo no pueden establecerse solo por medio del mercado porque parte importante de la población quedaría fuera de acceso a estos. Luego, para asegurar su provisión es necesario algún tipo de regulación o intervención pública.

En segundo término, se hace distinción más sutil entre la acción de **proveer** y la **producir servicios**, no siendo ambos similares. En efecto, si bien el Estado le compete la responsabilidad de asegurar la provisión de los bienes públicos a todos los ciudadanos, no necesariamente la producción de los mismos tiene que ser realizada por éste. Se puede separar el acto de proveer esto es "asegurar", que es responsabilidad estatal del acto de fabricar bien, que puede ser responsabilidad pública, privada o mixta. De este modo se aseguran mejor la **eficiencia o producción a bajo costo** del bien o servicio, y la **eficacia social** de asegurar a todos los ciudadanos el bien o servicio en calidad y precio razonables.

En tercer lugar y como consecuencia de lo anterior se ha establecido la existencia de **numerosas formas de producir y administrar los servicios**, antes de la administración pública directa. Entre ellas:

- a) **Administración municipal descentralizada.** En cuyo caso la provisión es asegurada por el municipio y la producción es realizada por una empresa pública administrada en forma autónoma de la administración municipal central. De este modo, se pretende lograr mayor flexibilidad para tomar las decisiones de producción con arreglo a criterios técnicos.

- b) **Administración por concesión.** Es el caso de una infraestructura municipal por ejemplo, los mercados y rastros que son entregados para su administración a privados con pagos convenidos a la administración municipal por concepto de arriendo de las instalaciones y participación en los beneficios.

- c) **Licitación del servicio a privados.** Se trata de trasladar la producción entera del servicio a privados con fijación de las condiciones de calidad, frecuencia y precio del bien o servicio.

- d) **Gestión mixta del servicio.** Es el caso de un programa de alimentos escolares para grupos de bajos ingresos, en que las normas y financiamiento son establecidas por el sector público, el servicio es contratado a privados, la supervisión y asignación de

población favorecidas es realizada por la s escuelas municipales.

- e) **Gestión por la comunidad.** En este caso es la propia comunidad, a través de sus organizaciones, la que asume el servicio como es el caso de la provisión de agua de pozos en municipios rurales. También ciertos programas de clasificación y reciclaje de residuos sólidos.

VIII. PROMOVER EL DESARROLLO Y MEJORAR LAS CONDICIONES DE VIDA DE LOS HABITANTES Y SUS COMUNIDADES

La función central del municipio concebido como gobierno municipal es facilitar el desarrollo creando el ambiente adecuado para la liberación de las energías de todos los agentes sociales.

Las funciones clásicas de la municipalidad han sido las de **construir obras de infraestructura; administrar y proveer servicios básicos y normar o regular el desarrollo municipal**. En muchos municipios se han construido caminos, puentes, escuelas, clínicas de salud, rastros, redes de agua, alcantarillado y energía eléctrica. También administra servicios como la recolección de basura, los mercados y rastros, el registro civil, la policía municipal y regula el desarrollo urbano territorial, el tránsito y la ubicación espacial de las actividades económicas.

Sin embargo, más allá de la concepción tradicional como entidad municipal que se ocupa de las obras y servicios públicos, la municipalidad juega un papel cada vez más importante en el impulso del desarrollo concebido como una integridad.

Muchas municipalidades emprenden acciones no tradicionales de desarrollo en el plano de la promoción del empleo, la lucha contra la pobreza, la defensa del medio ambiente, la promoción de la cultura, la modernización de la educación y la salud o la mejora de las condiciones de vida de jóvenes y ancianos. Un listado no exhaustivo, correspondiente a una **visión integral** de las funciones del municipio sea directa, sea realizada en conjunto con otros agentes privados o niveles del Estado puede ser la siguiente:

- a) Construcción y mantenimiento de obras de infraestructura (calles, caminos, puentes), de redes de servicios (agua, alcantarillado) y áreas recreativas (plazas, parques, recintos deportivos).
- b) Salubridad ambiental y recolección de residuos sólidos.
- c) Planificación y regulación del desarrollo espacial, de la construcción, del transporte y la seguridad pública.
- d) Servicios cívicos como registro civil, juzgado de faltas e información al ciudadano.

- e) Administración y/o provisión de servicios esenciales como educación, salud o programas de complemento nutricional.
- f) Ejecución de programas sociales y de erradicación de la pobreza.
- g) Fomento del desarrollo económico y promoción del empleo, incluido el fomento del turismo.
- h) Defensa y cuidado del medio ambiente y la biodiversidad municipal.
- i) Promoción, rescate y estímulo de la identidad y la cultura municipales.
- j) Educación para la participación democrática y estímulo a la conducta cívica de la ciudadanía.
- k) Prevención y acción frente a situaciones de calamidad pública y desastres.

Los gobiernos municipales deben jugar un rol activo en el desarrollo municipal integral. Más que un papel ejecutor aunque sin excluirlo por el principio de subsidiariedad del

Estado **la acción pública municipal debe contribuir a crear un ambiente económico, social y político propicio para el desarrollo municipal integral.** El municipio moderno debe funcionar como una instancia facilitadora que estimula la acción participativa de los diversos agentes sociales municipales. Participación ciudadana y estímulo del desarrollo municipal son, a fin de cuentas, las dos caras de la misma moneda.

Una preocupación central de los gobiernos municipales es la erradicación de la pobreza. Para ello es necesario mejorar los servicios básicos incluidos educación y salud e impulsar el desarrollo económico.

La pobreza podría ser definida de manera simple como una situación crónica individual o grupal de insuficiente desarrollo humano que afecta a una parte importante de la comunidad municipal. La pobreza tiene un componente auto referencial, es decir, la comparación más importante es respecto del potencial no utilizado por una persona o comunidad.

La pobreza ha sido medida de manera estadística de varias maneras. A nivel nacional, una de ellas es establecer una línea de ingresos familiares mínimos sin los cuales no se puede satisfacer **las necesidades básicas de alimentación,**

vestuario, vivienda, salud y educación y calcular el número o porcentaje de la población excluida. Cuando el ingreso es tan bajo que no permite al grupo familiar ni siquiera alimentarse adecuadamente se habla de extrema **pobreza** o indigencia.

Dentro del municipio, una manera operativa de identificar la pobreza es mediante encuestas para ubicar a las familias pobres y focalizar mejor los programas sociales.

¿Cuáles con la causas de la pobreza? No existe consenso al respecto. Se menciona causas estructurales, como: I) economía tradicional de lento desarrollo junto a crecimiento demográfico fuerte; II) mala distribución de la riqueza y el ingreso; III) desempleo y subempleo; IV) educación y salud deficitarias; V) débil organización social y representación política; y VI) pertenencia a etnias minoritarias.

También se indican causas que afectan más bien a los individuos como: VII) cultura de la pobreza o 'desesperanza aprendida"; VIII) modelos familiares inadecuados; o, IX) deficiencias físicas o psicológicas. Por último se señala: X) la falta de acceso de los pobres a los programas sociales, por desinformación o desorganización'.

Las políticas de erradicación de la pobreza más utilizadas, junto a sus principales limitaciones, son:

- a) Crecimiento sostenido de la economía para generar nuevos empleos productivos, asalariados o en microempresas, y mejoramiento progresivo de los ingresos por incremento de la productividad. Problemas: el crecimiento de la economía tiende a favorecer primero a los grupos de ingresos altos y medios y los dinamismos del mercado incrementan muchas veces las desigualdades. Cualquier crecimiento no es deseable, sobre todo aquel que destruye el medio ambiente.

- b) Política focalizada de subsidios para aminorar los efectos de la pobreza en el período de transición a una economía dinámica. Problemas: los volúmenes y montos de los subsidios suelen ser insuficientes y no llegan a los grupos más pobres por mala información. Además, a veces producen efectos de acostumbramiento. Los costos de manejo administrativo suelen ser altos.

- c) Mejora de la extensión y calidad de los servicios de salud, incluidos programas de suplementos nutricionales para embarazadas y niños que aseguren la salud fí-

sica de la población. Problemas: desfinanciamiento de los servicios de salud pública. Desigualdad creciente entre una salud privada para ricos y una salud pública para pobres.

- d) Políticas de educación general y técnica de los jóvenes y capacitación de la fuerza de trabajo no calificada. La formación sistemática general y técnica es señalada como herramienta principal para reducir las diferencias. Problemas: mala calidad actual de la educación pública, alto costo de matrícula en institutos técnicos privados. Vínculo no automático entre la oferta de fuerza de trabajo capacitada y su demanda por las empresas.
- e) Apoyo a la organización social y desarrollo de iniciativas de mujeres y jóvenes para mejorar su representación, iniciativa y capacidad de negociación. Problemas: vínculo poco claro entre las políticas de capacitación y el desarrollo de las organizaciones. Muchas veces: instrumentación política de los programas.
- f) Programas de apoyo a la microempresa, mediante oferta de recursos de crédito y asistencia técnica para

- fomentar el autoempleo. Dificultades: falta de cultura empresarial entre los sectores más pobres; dificultad para recuperar los créditos; alto costo de la capacitación y asistencia técnica de seguimiento.
- g) **Programas de apoyo a la vivienda social** mediante subsidios parciales ligados tanto al ahorro familiar para la vivienda como a la oferta de vivienda social por el sector privado. Problemas: bajo o inexistente poder de ahorro de los grupos más pobres. Alto costo y no siempre buena calidad de la oferta privada de vivienda.
- h) **Incremento de la motivación positiva y difusión de modelos valóricos para niños y adolescentes.** Problemas: dificultades técnicas y de recursos para mejorar sustancialmente la calidad de la educación en los grupos de menores ingresos y para desarrollar programas masivos de complemento de la educación en el hogar.

Los programas señalados contribuyen a limitar o reducir la pobreza, no obstante cada uno de ellos, aplicado por sí solo, muestra limitaciones. Una política para erradicar la pobreza debe combinar diversas acciones que ataquen tanto las causas

macrosociales como aquellas que afectan más directamente a los individuos.

Muchos de los programas citados son llevados en la actualidad por municipios, directamente o en asociación con otras instituciones. En otros casos, los gobiernos municipales negocian con los gobiernos federal y estatal o con el sector privado social de ONGs y Universidades para que estos programas sean aplicados en sus municipios. De cualquier manera, la acción contra la pobreza es ahora preocupación municipal y moviliza a las autoridades municipales.

Uno de los mejores modos de luchar contra la pobreza es dinamizar la economía municipal a modo de incrementar los empleos productivos y elevar los ingresos familiares.

La erradicación de la pobreza va de la mano con el desarrollo de la economía. Son dos aspectos del mismo problema. Una estrategia integral para enfrentar la pobreza debe tener, por una parte, un componente social y educativo y, por otra, un componente productivo. Una persona pobre sin un buen empleo seguirá siempre siendo pobre, aunque obtenga los mejores subsidios.

A este respecto, ¿puede el municipio promover el desarrollo económico? Muchos críticos de los gobiernos municipales aseveran que los procesos de crecimiento económico trascienden los marcos estrechos de la economía municipal. Sostienen que los dinamismos de la economía necesitan de espacios regionales, nacionales o, incluso, internacionales.

Sin negar que los procesos de crecimiento económico trascienden los espacios municipales, hay importantes componentes microsociales del desarrollo productivo. Si una comunidad municipal no está culturalmente preparada para aprovechar los beneficios de una bonanza económica exógena, las oportunidades pueden fácilmente perderse.

El desarrollo económico supone una **cultura emprendedora y una formación técnica** de la población, la que puede ser impulsada desde el municipio mediante un reforzamiento de los valores culturales proclives a la producción y la educación técnica.

- Determinadas actividades económicas como el turismo, la pequeña producción artesanal o la municipalización de ciertas industrias pueden ser efectivamente atraídas y estimuladas en el ámbito municipal. Incluso los municipios pequeños pueden actuar asociadas entre

sí para estimular el desarrollo económico de los espacios regionales a los que pertenecen.

Hoy está claro que la municipalidad puede y debe jugar un rol más activo en el fomento del desarrollo económico municipal. De este modo, el progreso de las municipalidades depende en medida mayor de lo que ellas hagan por sí mismas. El estímulo al crecimiento de la economía municipal no sólo es una tarea municipal propia, sino también la mejor manera de contribuir a erradicar la pobreza que afecta a muchas comunidades municipales.

IX. PROMOVER LA COOPERACIÓN Y LA ASOCIACIÓN ENTRE MUNICIPIOS

Los municipios necesitan apoyarse unos a otros. Compartir experiencias. Asesorarse técnicamente. Juntarse para enfrentar ciertos problemas comunes a escala regional. Agruparse para negociar con los gobiernos centrales. Coordinarse con municipios de otros países y continentes. Un municipio solitario es un ente aislado que puede estar desvalido cuando se trata de defender su autonomía o buscar apoyos a nivel nacional. En los últimos años, los municipios se han organizado constituyendo diversos tipos de asociaciones con propósitos diversos, entre los que podemos mencionar:

- a) **Defender la autonomía de los gobiernos municipales.** Tal vez la principal y más importante tarea de las asociaciones es preservar y ampliar la autonomía de los gobiernos municipales. Las asociaciones –en la medida que representan al conjunto de los entes edilicios- tienen más capacidad de influir en los niveles centrales de gobierno que en los municipios individualmente.

- b) **Representar a sus miembros ante los diversos niveles de la administración.** Más allá de la de-

- fensa de la autonomía municipal, las asociaciones, en representación de la totalidad o parte de sus miembros, establecen muchos vínculos regulares con distintos niveles de la administración central –parlamentos, gobiernos regionales, entidades descentralizadas, contralorías, poder judicial- para resolver situaciones específicas o simplemente para coordinarse.
- c) **Concentrarse con otros agentes sociales e institucionales.** No solo con el sector público debe relacionarse el movimiento municipal. También con la empresa privada, el movimiento sindical, el mundo de la cultura, las ONGs, la prensa o el mundo académico.
- d) **Capacitar a las nuevas autoridades y funcionarios municipales.** Regularmente, las asociaciones de municipios están desarrollando –solas o en coordinación con otras entidades publicas o privadas- seminarios de información o cursos de capacitación para los candidatos a presidente municipal y regidores o para las autoridades ya electas. Esta formación suele ser prestada también a funcionarios y profesionales municipales.

- e) **Asistir técnicamente a los municipios.** Los gobiernos municipales –particularmente los mas pequeños– necesitan apoyos técnicos para elaborar presupuestos, diseñar proyectos, organizar mejorar su administración o aclarar dudas legales. Muchas asociaciones han desarrollado capacidad para efectuar este tipo de apoyos técnicos de manera sistemática.
- f) **Difundir información e intercambiar experiencias.** La buena información es una de las condiciones modernas de la eficiencia. Cambios en la legislación, recursos financieros susceptibles de ser utilizados por los municipios, experiencias municipales exitosas dignas de ser emuladas, son otros tantos tipos de información que pueden ser difundidos por las asociaciones a sus miembros alentando, de este modo, el intercambio horizontal de experiencias.
- g) **Prestar y co-administrar algunos servicios.** Algunas asociaciones prestan a sus miembros cierto tipo de servicios. Algunos ejemplos son: adquisición de ciertos bienes al por mayor, centralización de informaciones sobre permisos de circulación, prestación de seguros, administración común de maquinaria caminera.

- h) **Vincularse con el movimiento asociativo internacional.** Las asociaciones de municipalidades vinculan a sus miembros individuales con el movimiento asociativo municipal internacional a través de seminarios, cursos de capacitación, pasantías, congresos, hermanamientos o amplios programas de cooperación horizontal.

Al igual que en el caso de los municipios individuales, una de las condiciones de la eficiencia y la autonomía es contar con recursos financieros y humanos adecuados y permanentes.

La estabilidad de las asociaciones depende, en medida importante, de contar con recursos estables y permanentes. La existencia de medios financieros constantes asegura, por ejemplo, una dotación adecuada de personal calificado que permitirá a las asociaciones prestar ciertos servicios indispensables y dotarse de una "memoria histórica", ya que las autoridades políticas suelen ser, por naturaleza, cambiantes. Algunas de las fuentes de ingresos financieros más comunes son las siguientes:

- a) **Cuotas de los miembros.** Sin duda que es el más sano de los mecanismos de financiamiento. Existen

dos modalidades de implementación: I) allí donde existe una tradición municipalista importante y una buena tradición cívica y asociativa, los municipios miembros pueden pagar sus cuotas individualmente; II) allí donde el movimiento municipal es todavía precario o la tradición cívica más incipiente, las cuotas pueden ser descontadas masivamente de alguna transferencia del gobierno central y entregada directamente a las asociaciones.

- b) **Subvenciones especiales de los niveles centrales de gobierno.** Los gobiernos interesados en el desarrollo del movimiento municipal, pueden destinar recursos especiales a su financiación. No obstante, este sistema –a menos que puede establecido en una norma de carácter permanente- deja al arbitrio de las nuevas administraciones centrales su continuidad.
- c) **Venta de servicios a los miembros.** Muchos de los servicios que prestan las asociaciones pueden ser –a lo menos parcialmente- cofinanciados por sus miembros.
- d) **Otros ingresos por eventos, publicaciones y otros.** Muchas asociaciones –particularmente las internacio-

nales- han aprendido a hacer de sus grandes eventos un acto con consecuencias políticas y técnicas pero también financieras. Un evento internacional o nacional organizado profesionalmente puede dejar excedentes importantes. Otro tanto ocurre con las revistas que, cuando están dotadas de suficiente calidad, pueden recibir avisaje comercial con los ingresos que ello genera.

- e) **Aportes del sector privado y organizaciones no gubernamentales.** Algunos programas de las asociaciones pueden ser objetos de apoyos o aportes del sector privado, en particular del sector privado social, es decir, las denominadas ONG's. Esto puede ocurrir, por ejemplo, con las actividades de capacitación y asistencia técnica a municipios.

- f) **Apoyo de la cooperación internacional.** La cooperación internacional para el desarrollo está apoyando, de manera creciente, la denominada "cooperación descentralizada", es decir, el financiamiento –vía donación o crédito- de las actividades de municipios y asociaciones de gobiernos municipales.

Algunos principios básicos que explican la efectividad de las asociaciones son: municipalismo y pluralismo; capacidad de negociar y concertarse; solvencia técnica en la prestación de servicios; continuidad de gestión; vínculos internacionales.

No todas las asociaciones de municipios consiguen un desarrollo y una estabilidad importante. Muchas pasan por crisis, algunas se dividen, otras no logran incorporar suficientes miembros. No obstante, la experiencia asociativa en América Latina es suficiente para sacar algunas conclusiones acerca de aquello que ayuda a las asociaciones de municipios a desarrollarse y consolidar su accionar.

En primer término, las asociaciones deben **resistir la tentación de politizar**, es decir, de colocarse al servicio de tal o cual partido o grupo de partidos. Las asociaciones que funcionan bien han desarrollada una **tradición de pluralismo** y se entienden a sí mismas como entes gremiales en los cuales tiene cabida todas las autoridades municipales, al margen de sus convicciones políticas o religiosas.

En segundo lugar, las asociaciones deben **superar naturales tendencias reivindicacionistas** o un municipalismo exacerbado que, a veces, las hacen actuar contra los gobiernos

centrales como si se tratase de enemigos naturales. Las asociaciones eficaces han desarrollado una **fuerte capacidad negociadora** al entender que se trata de lograr acuerdos de complementación con los gobiernos centrales. "Lo cortés no quita lo valiente", dice el refrán: la firmeza en la defensa de la autonomía y los derechos municipales no tiene porque impedir el establecimiento de una relación de colaboración con las administraciones centrales en la búsqueda del bien común y el interés nacional.

En tercer término, las asociaciones deben **desarrollar solvencia técnica** en su actuación. Para poder defender los intereses municipales de manera eficiente, hay que tener **buenos equipos profesionales** apoyando el trabajo asociativo. Un buen ejemplo son la redacción y tramitación de leyes que normen directa o indirectamente las actuaciones municipales. Para defender los intereses municipales adecuadamente, hay que desarrollar la capacidad de argumentar sólidamente y de proponer opciones que tengan tanto factibilidad política como técnica. Esto obliga a las asociaciones a tener un equipo técnico estable –que no tiene por qué ser numeroso- y/o a movilizar apoyos externos eficaces de los propios municipios miembros o de entes especializados como ONG's o universidades.

Solvencia técnica en la actuación significa también que se presten **servicios de calidad** a los miembros asociados. Ante la proliferación de programas de organismos centrales, consultoras u ONG's que pretenden servir a los municipios, las asociaciones deben entregar buenos servicios. Directamente tal vez pocos, pero buenos. Indirectamente –es decir en asociación con entidades municipalistas privadas- tal vez muchos más servicios, pero siempre adaptados a las reales necesidades municipales.

En cuarto lugar, las asociaciones de municipios deben darle **continuidad a su gestión**. No puede ocurrir lo mismo que con los antiguos políticos populistas quienes, una vez que accedían al poder, pensaban que todo lo que había antes no servía y que todo lo bueno comenzaba bajo su gestión. Luego de un tiempo, descubrían que había muchas actividades importantes ya en ejecución y muchos buenos y experimentados funcionarios. Una manera de asegurar una adecuada memoria histórica de las asociaciones, es la existencia de los citados equipos técnicos estables, clave de una administración profesional.

Por último, el **vínculo internacional**. Este es también un modo adecuado de dar continuidad a la gestión de las asociaciones. Mediante este vínculo, éstas se aseguran información

sobre los avances de la descentralización en otros países, las políticas exitosas y los recursos disponibles para la modernización municipal. Ningún país es ahora una isla y es muy probable que, en el ámbito internacional, sea posible recoger experiencias e ideas útiles acerca de la aplicación de las políticas de desarrollo y modernización en los distintos países latinoamericanos o de los avances en la administración técnica –hardware, software, desarrollo urbano- en los países desarrollados.

X. PRIMERO LO PRIMERO: EL MANEJO DE LA AGENDA DEL PRESIDENTE MUNICIPAL

El tiempo es un recurso escaso, por lo que todo presidente debe emplearlo de manera útil.

Cada uno de los niveles directivos mencionados en el punto anterior tiene responsabilidades concretas dentro del proceso de planificación y control de la acción municipal. De ahí que el éxito del gobierno dependerá en buena parte de la dedicación que cada presidente destine al cumplimiento de dichas funciones.

La planificación y control (y por ende, la petición y rendición de cuentas) deben ocupar un lugar preponderante en la agenda de todo presidente municipal. De no ser así, su tiempo se diluirá atendiendo situaciones emergentes (a menudo de baja prioridad) o ejecutando actividades menores o rutinarias, altamente consumidoras de tiempo, que podrían ser fácilmente delegadas al personal técnico o subalterno.

En base a las consideraciones anteriores, definiremos la "Agenda Gerencial" *como el instrumento a través del cual el presidente administra el uso de su tiempo de acuerdo con*

las funciones y responsabilidades que le son asignadas, directa o indirectamente, a través del plan municipal

Si la agenda del presidente no se concentra en los problemas, acciones y objetivos del plan, es muy difícil, por no decir imposible, que dicho plan se cumpla y que los objetivos de la organización se concreten.

Así, el plan municipal define las prioridades del gobierno municipal y éstas deben constituirse en el principal insumo para estructurar la agenda del presidente municipal. De esta manera, el presidente municipal dedicará el tiempo necesario a las funciones de planificación, toma de decisiones y control de los problemas municipales.

De acuerdo con su agenda y con el plan, el presidente municipal asignará y distribuirá responsabilidades a los niveles directivos y directivos medios, y éstos a su vez a los niveles operativos del gobierno municipal; las características que asuma la agenda en los niveles decisionales superiores determinan las características de la agenda gerencial en los niveles inferiores.

En síntesis, la agenda gerencial crea los espacios de tiempo necesarios para que los procesos de planificación, petición y

rendición de cuentas tengan cabida en el gobierno municipal.

Con base en las consideraciones anteriores, pueden definirse los principios básicos que deben regir en la estructuración de la agenda gerencial en el gobierno municipal.

Estos principios son:

La agenda debe concentrarse en la planificación y control de acciones gubernamentales que conduzcan al enfrentamiento de los problemas municipales prioritarios.

Por ende, la primera condición que debe cumplirse para que un presidente municipal utilice eficientemente su tiempo, es que exista un plan con acciones, productos y objetivos/metast concretos, así como responsabilidades de control, coordinación y ejecución también concretas; el plan determina la agenda y ésta a su vez posibilita las labores de planificación y control de la acción gubernamental. Las reuniones de petición y rendición de cuentas deben estar claramente definidas, en términos de contenido y tiempo, en la agenda gerencial.

Debe ser flexible

Si la gerencia municipal, y sobre todo el presidente municipal, asume decisiones o actividades que por su contenido

pueden ser delegadas, su agenda se verá inútilmente congestionada por cuestiones irrelevantes, restándole un tiempo valioso para reflexionar y tomar decisiones que apunten a problemas prioritarios.

En el caso de un presidente municipal, es sumamente importante contar con una gerencia general y media de buen nivel, capaz de prepararle adecuadamente la información para que él pueda tomar fácilmente las decisiones que le corresponden, así como una asistencia permanente en la estructuración y revisión de su agenda.

**CONSEJOS PARA USAR MEJOR EL TIEMPO
Y RENDIR MAS**

1. No intente hacerlo todo sino solo lo más importante (haga un listado de las actividades a desarrollar y priorícelas en orden de importancia).
2. Utilice la regla de 80/20 (concéntrese en aquel 20% del trabajo total que representa el 80% de los resultados).
3. Delegue todo aquello que puede ser bien hecho por otros y programe (en computadora) las operaciones repetitivas.

4. Fije (a los demás y a sí mismo) metas, plazos y fechas límites. Anótelos, luego controle y contrólese.
5. Haga primero las cosas difíciles y menos agradables.
6. Haga el trabajo creativo en privado para no ser interrumpido (resérvese tiempo y espacio para ello).
7. Sea breve en las comunicaciones y aprenda a decir no.
8. Haga una cosa a la vez, termínela antes de comenzar otra.
9. Use los tiempos ociosos de espera y viaje (lea, escriba, haga notas).
10. Apóyese sistemáticamente en su asistente, secretaria y equipo.
11. No espere. Lo que hay que hacer, ¡hágalo ya!
12. Reserve celosamente su tiempo de descanso y aprenda a desconectarse totalmente.

EL EJECUTIVO EFICAZ

"Existen cinco prácticas fundamentales, cinco hábitos mentales que han de adquirirse para llegar a ser un ejecutivo eficaz:

1.- Use bien su tiempo. "Todo ejecutivo eficiente sabe como transcurre su tiempo y trabaja sistemáticamente para manejar el escaso tiempo que queda de su control".

2.- Obtenga sus resultados. "Todo ejecutivo eficaz orienta su contribución hacia el exterior, encauza sus refuerzos hacia los resultados, más que hacia el trabajo y se pregunta: ¿Qué resultados se aguardan de mí?, antes de pensar en el trabajo que ha de hacerse..."

3.- Potencie las propias fuerzas. "El ejecutivo eficiente construye con las propias fuerzas y las de sus superiores, colegas y subordinados y las de las circunstancias, es decir, con lo que le permite edificar. No construye con flaquezas ni da prioridad a lo que no puede hacer..."

4.- Decida con efectividad. "Por último, el ejecutivo eficiente toma efectivas decisiones y sobre todo sabe que hay que aplicar un sistema: dar los pasos necesarios de un necesario encadenamiento... Por otra parte, no ignora que tomar muchas rápidas decisiones equivale a cometer muchos errores. Lo que importa es adoptar pocas, pero trascendentales decisiones. Más que una táctica deslumbrante se necesita una correcta estrategia".

Extractado de: "El ejecutivo eficaz", de Peter F. Druker. Barcelona, Ed. Edhasa, 1989.