

Guía para el Buen Gobierno Municipal

TOMO UNO

FORTALECIMIENTO MUNICIPAL PARA EL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE

Introducción al

Gobierno y

Administración

Municipal

UNO

Serie: Guía para el Buen Gobierno Municipal
Introducción al Gobierno y Administración Municipal
Primera Edición, diciembre 2004, México, D.F.

Impreso en México

Autorizamos la reproducción de materiales
tomados de esta Serie, citando la fuente.

SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO
RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN. SAGARPA
Municipio Libre No. 377 Col. Sta. Cruz Atoyac,
Deleg. Benito Juárez, México, D.F.
Tel. 91.83.10.00
www.sagarpa.gob.mx

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN. SEGOB
INSTITUTO NACIONAL PARA EL FEDERALISMO Y EL
DESARROLLO MUNICIPAL. INAFED
Tejocotes No. 1264 esq. Limas Col. del Valle,
Deleg. Benito Juárez, México, D.F.
Tel. 50.62.20.00
www.inafed.gob.mx

INSTITUTO NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE
CAPACIDADES DEL SECTOR RURAL. INCA Rural
San Lorenzo No. 1151 3er. piso Ala «A» esq. Cuauhtémoc
Col. Sta. Cruz Atoyac,
Deleg. Benito Juárez, México, D.F.
Tel. 91.83.01.80
www.inca.gob.mx

Este tomo forma parte de una serie de 10 ejemplares y pertenece al acervo cultural del Municipio para su consulta.

Directorio

SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA,
DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN.
SAGARPA

Antonio Ruiz García
Subsecretario de Desarrollo Rural

Roberto Cedeño Sánchez
*Dir. Gral. de Programas Regionales y
Organización Rural*

José Tulais López
Director de Programas Regionales

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN
SEGOB
INSTITUTO NACIONAL PARA EL FEDERALISMO Y
EL DESARROLLO MUNICIPAL
INAFED

Felipe de Jesús Cantú Rodríguez
Director General del INAFED

José Octavio Acosta Arévalo
*Director de Capacitación y Profesionalización
del INAFED*

INSTITUTO NACIONAL PARA EL DESARROLLO
DE CAPACIDADES DEL SECTOR RURAL
INCA Rural

Leticia Deschamps Solórzano
Directora General del INCA Rural



Índice General de la Serie

Tomo 1

INTRODUCCIÓN AL GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL

- ¿Qué es el Gobierno Municipal?
- Organización de la Administración Pública.
- Características del Buen Gobierno y la Administración Municipal.
- Cómo Construir Equipos de Trabajo Motivados y Eficientes.

Tomo 2

EL MARCO JURÍDICO Y LA FACULTAD REGLAMENTARIA DE LOS MUNICIPIOS

- Marco Jurídico del Municipio y Reglamentación.
- Facultad Reglamentaria del Ayuntamiento.

Tomo 3

LOS SECRETOS DEL BUEN ALCALDE O PRESIDENTE

- Liderazgo y Administración Municipal.
- Cómo Construir Gobiernos Democráticos.
- Cómo Funciona el Buen Gobierno Municipal.
- Decálogo del Buen Alcalde o Presidente.
- Agenda del Presidente.

Tomo 4

LAS FINANZAS MUNICIPALES: CÓMO SE INTEGRAN Y CÓMO INCREMENTARLAS

- Finanzas Públicas Municipales.
- Cómo Incrementar los Recursos Financieros Municipales.

Tomo 5

EL PAPEL DEL MUNICIPIO EN EL DESARROLLO DE SUS COMUNIDADES

- Desarrollo, Descentralización y Democratización Local: El Rol del Municipio en el Desarrollo Local Integral.
- La Función Principal de un Gobierno Local: Dinamizar el Desarrollo de sus Comunidades.

Tomo 6

EL PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO

- La Planeación del Desarrollo.
- El Plan Municipal.
- El Control del Plan Municipal.

Tomo 7

PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y DESARROLLO LOCAL

- La Participación Ciudadana en la Gestión Local.
- La Planificación con Participación de la Comunidad.
- Los Gobiernos Locales y la Gestión Participativa.

Tomo 8

SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES Y LA PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN

- Servicios Públicos Municipales.
- Protección del Patrimonio Cultural de la Nación.



Tomo 9

GESTIÓN AMBIENTAL MUNICIPAL

- Política Ambiental.
- La Gestión Ambiental Municipal
- Proceso de Instalación del Sistema de Gestión Ambiental Municipal.
- Marco Jurídico de la Gestión Ambiental Municipal.
- Elaboración del Reglamento Municipal de Protección Ambiental.

Tomo 10

HABILIDADES DIRECTIVAS DE LAS AUTORIDADES MUNICIPALES

- Liderazgo de la Autoridad Municipal.
- Trabajo en Equipo.
- Comunicación Eficaz.
- Toma de Decisiones.
- Negociación y Manejo de Conflictos.

Contenido

Capítulo I

¿Qué es el Gobierno Municipal?1

Capítulo II

Organización de la Administración Pública.....15

Capítulo III

Características del Buen Gobierno y la
Administración Municipal.....33

Capítulo IV

Cómo Construir Equipos de Trabajo Motivados y
Eficientes.....43

Presentación

El Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED, antes CEDEMUN), desde su creación en el año de 1983, ha buscado mejorar la calidad de gestión de los municipios a través de la capacitación, el apoyo técnico, el diseño y la distribución de publicaciones y materiales educativos, así como la difusión de información. El INAFED reconoce que el municipio es el núcleo donde la relación de los vecinos y su gobierno es permanente, por tanto, es donde mejor se expresa la problemática social.

En esta perspectiva, se aprobó en el año 2001 la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, misma que contiene por vez primera, un enfoque territorial como herramienta para mejorar la competitividad rural local y la planeación rural regional con participación comunitaria.

El enfoque territorial destaca la relevancia de que el territorio se constituya en el objeto central de las políticas públicas, de tal forma que correspondan con los elementos distintivos de las diferentes realidades locales y promuevan la cooperación entre agentes públicos y privados, nacionales y locales, como elemento fundamental para la gestión del desarrollo.

Consecuentemente con esta orientación, el Instituto Nacional para el Desarrollo de las Capacidades del Sector Rural (INCA Rural) y la SAGARPA a través de la Subsecretaría de Desarrollo Rural, han desplegado un conjunto de acciones para impulsar el desarrollo rural de los municipios y mejorar la capacidad de gestión de sus administraciones, entre las que destaca, la Estrategia de Fortalecimiento Institucional Municipal para el Desarrollo Rural Sustentable.

El INAFED se suma a estas iniciativas y presenta la serie de 10 *“Cuadernos para el Buen Gobierno Municipal”* con el propósito de contribuir a una nueva visión del municipio y del desarrollo local, ofreciendo un amplio panorama sobre la organización, funcionamiento, marco jurídico, finanzas, participación ciudadana, servicios públicos y desarrollo municipal.

Con estos materiales queremos sumarnos al esfuerzo de hacer de los gobiernos municipales, verdaderos órdenes de gobierno, que encuentran las soluciones a los problemas existentes.

A partir de estos principios, ponemos a disposición de los municipios, sus autoridades y funcionarios este material, esperando contribuya a un mejor ejercicio de sus responsabilidades públicas.

*Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal.
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural.*

Introducción

El municipio es el espacio geográfico y social donde ocurre todo. Ahí nacemos, ahí vivimos, construimos nuestra familia, nacen nuestros hijos; en el espacio municipal trabajamos, ahí se producen nuestros alimentos y, en suma, toda nuestra vida se da dentro de los municipios. Es en el municipio donde surgen también los problemas, es ahí donde está la contaminación, la pobreza, la delincuencia, la violencia, el hacinamiento. Pero sobre todo, es en el municipio donde la relación social se cristaliza: es la base de la sociedad, el municipio es la célula de nuestro Estado nación.

El gobierno municipal es el más cercano a la gente, ahí se da el primer contacto de la sociedad con sus autoridades y, generalmente, los servidores públicos de los ayuntamientos comparten con los ciudadanos los problemas, las carencias, las soluciones y las aspiraciones que tiene toda la comunidad en su conjunto.

La importancia de la administración pública municipal se haya en la cercanía que tiene con sus gobernados, en su capa-

idad de resolver problemas y procurar la convivencia armónica de la comunidad. El gobierno municipal sabe, conoce y entiende los problemas, así como las aspiraciones de sus ciudadanos y, en consecuencia, la administración pública municipal, tiene que ser eficaz y eficiente en la atención a las demandas de la comunidad.

Al ciudadano le importan los grandes problemas y su solución, le interesa cómo está la economía y le preocupa la producción total, el ingreso per cápita y el producto interno bruto. Pero su verdadera preocupación se haya en asuntos más cercanos como la producción de la tierra, que su ganado crezca y se engorde, que lleguen los apoyos para la comercialización de sus productos, el alumbrado público de su calle, la recolecta de basura, que se construya o remodela la escuela a donde van sus hijos y esos son asuntos que se pueden resolver con mayor atinencia con la participación de la administración pública municipal.

Por esta razón, es importante analizar y entender cuál es la naturaleza, la conformación y las características de esta institución. Además de saber cómo se conforma y cómo actúa la administración municipal, de llegar a sus entrañas y saber de ella, para mejorarla, para impulsarla y para procurar que su actuación sea cada día mejor y más cercana a sus ciudadanos.

capítulo uno

¿Qué es el Gobierno Municipal?

capítulo dos

Organización de la Administración Pública



capítulo tres

Características del Buen Gobierno y la Administración Municipal





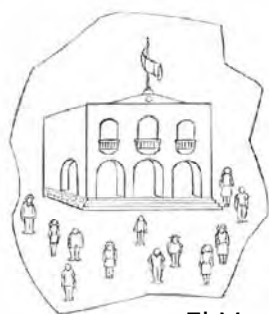
capítulo cuatro

Cómo Construir Equipos de Trabajo Motivados y Eficientes



¿Qué es el municipio?

El Municipio es una entidad política y una organización comunal; sirve de base para la división territorial y la organización política y administrativa de los estados de la federación en su régimen interior. Por lo tanto, el Municipio es célula básica de la división política del país, como lo establece el Artículo 115 constitucional:



“Los Estados adoptarán para su régimen interno la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre...”.

El Municipio, es pues, una comunidad territorial de carácter público con personalidad jurídica propia, y por ende, con capacidad política y administrativa. El Municipio tiene tres elementos básicos:

Población: Es el conjunto de individuos que viven en el territorio del municipio, establecidos en asentamientos humanos de diversa magnitud, y que conforman una comunidad viva, con su compleja y propia red de relaciones sociales, económicas y culturales.

Territorio: Es el espacio físico determinado jurídicamente por los límites geográficos que constituye la base material del Municipio. La porción del territorio de un estado que de acuerdo a su división política, es ámbito natural para el desarrollo de la vida comunitaria.

Gobierno: Como primer nivel de gobierno del sistema federal, el municipal emana democráticamente de la propia comunidad. El gobierno municipal se concreta en el ayuntamiento, su órgano principal y máximo que ejerce el poder municipal.

El Ayuntamiento

Una de las tradiciones de las comunidades locales es la de administrarse por sus propias autoridades electas democráticamente. El Municipio mexicano tiene en su forma de gobierno esta característica, la de ser representativo y popular, como lo señala expresamente la Constitución en la fracción I del Artículo 115 que establece:

“Cada municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado”.

¿Qué es el Ayuntamiento?

La palabra se refiere al carácter de comunidad básica, pues significa reunión o congregación de personas. Un Ayuntamiento se entiende como acción y resultado de juntar.

Es una institución de gran tradición histórica, es el cuerpo de representación popular que ejerce el poder municipal. De acuerdo al



concepto de libertad municipal, el Municipio es autónomo dentro de su propio esquema de competencia, el cual no admite más control y autoridad que la de su Ayuntamiento.

El Ayuntamiento es un órgano colegiado de pleno carácter democrático, ya que todos y cada uno de sus miembros son electos por el pueblo para ejercer las funciones inherentes al gobierno municipal. Es, por lo tanto, el órgano principal y máximo de dicho gobierno municipal. En cuanto órgano de gobierno, es la autoridad más inmediata y cercana al pueblo, al cual representa y de quien emana el mandato.

Como institución del derecho mexicano, el Ayuntamiento se halla reconocido en la Constitución de la República y en la de los estados, así como caracterizado en sus funciones integradas en las leyes orgánicas municipales de cada entidad federativa.

¿Por qué se le denomina Cabildo al Ayuntamiento?

El término Cabildo está íntimamente vinculado a la cultura del municipio español e hispanoamericano, y se refiere al órgano de gobierno de la *comuna*: “Cabildo es Ayuntamiento de personas señaladas para el gobierno”.



Se distinguen dos tipos de sesiones de cabildos, es decir, de Ayuntamiento o reunión: a) el Cabildo como reunión de los representantes del pueblo, y b) el Cabildo abierto que reunía a todos los ciudadanos para tomar decisiones. El sistema de Cabildo abierto, que es expresión plena de la democracia de la vida comunal, fue práctica común en los municipios medievales españoles, excepcionalmente en la Nueva España, pero cobró vida en diversas ciudades del país durante la guerra de independencia.

Por su naturaleza de asamblea participativa, los cabildos abiertos fueron apropiados en los municipios rurales; sin embargo, no resultan tan funcionales en las ciudades contemporáneas a causa de las grandes magnitudes de población.

Actualmente, el principio democrático de Cabildo abierto puede cubrirse en alguna forma mediante sistemas de consulta y participación de la comunidad, como lo es por ejemplo, el referéndum. Por otra parte, un concepto de gobierno local descentralizado en segmentos territoriales más pequeños, como son el barrio, la manzana o calle, puede permitir la práctica de asambleas vecinales para que se tomen decisiones sobre los asuntos que les competen.



¿Quiénes integran el Ayuntamiento?

Como cuerpo de representación popular, el Ayuntamiento se integra por los siguientes funcionarios electos por voto popular directo:



Un presidente: quien toma el nombre de Presidente Municipal.

Regidores: en el número que determinen las leyes orgánicas estatales.

Síndico o síndicos: de acuerdo a lo establecido por las leyes orgánicas locales.

Estas autoridades durarán en su cargo tres años y no podrán ser reelectas para el periodo inmediato.

Este cuerpo de funcionarios, como órgano colegiado de gobierno funciona en forma de Cabildo, es decir, en reuniones donde ejerce su autoridad, donde decide y acuerda sobre los asuntos colectivos y encarga al Presidente Municipal que ejecute los acuerdos.

El Ayuntamiento es una cooperación de derecho público, es una persona pública, tiene personalidad jurídica para todos los efectos legales, es sujeto de derechos y obligaciones ante tribunales e instituciones por lo cual puede, en determinado momento, gestionar y obtener créditos y asesoría técnica.

El Ayuntamiento tiene libertad para administrar sus bienes y hacienda. La hacienda municipal generalmente se forma con los bienes de propiedad del municipio, las contribuciones que señalan las legislaturas locales, las participaciones que asigne el Estado y los impuestos, derechos, productos, y aprovechamientos que resulten de su administración.



¿Cómo son las sesiones de Cabildo?

Las sesiones de Cabildo del Ayuntamiento son por lo general de carácter público, por excepción pueden ser privadas. Son un mecanismo de esencial importancia, pues a través de ellas éste recurre a las propuestas, analiza las políticas del municipio y, en su caso, aprueba las políticas y los programas de gobierno municipal y formaliza el ejercicio de la función pública municipal. Existen los siguientes tipos de sesiones de Cabildo:

Ordinarias: Se realiza de acuerdo con un calendario y en ella se atienden los asuntos comunes del gobierno municipal. Por lo regular, deberán realizarse por lo menos una vez al mes, aunque algunas leyes orgánicas municipales establecen periodicidades diversas que pueden ser desde semanales, quincenales o cada veintiún días.



Extraordinarias: Son aquellas que se convocan y se realizan con carácter urgente para resolver únicamente asuntos específicos. Pueden ser convocadas por el Presidente Municipal o un grupo de miembros que formen dos terceras partes del Ayuntamiento.

Solemnes: Se realizan al instalarse el Ayuntamiento, al conocerse el informe del Presidente Municipal, cuando se recibe al Presidente de la República, al Gobernador o a visitantes distinguidos.

¿Cuáles son las facultades y obligaciones de los Ayuntamientos?

Las facultades de los Ayuntamientos las precisan en cada entidad las leyes orgánicas municipales. Existe, sin embargo, una cierta coincidencia en determinadas funciones básicas que permiten establecer un perfil de funciones típicas. Veamos:



COMISION DE SALUD



COMISION DE AGRICULTURA



COMISION DE EDUCACION Y CULTURA



COMISION DE DEPORTE

¿Qué son las Comisiones Edilicias?

El Ayuntamiento para la mejor realización de sus funciones, se organiza en Comisiones integradas o encabezadas por regidores o síndicos. Éstas tienen por finalidad el análisis y las propuestas de solución para ciertos acuerdos del Ayuntamiento. Además no tienen facultades ejecutivas por sí mismas.

Las Comisiones se pueden asignar a una persona o a un grupo de ellas y pueden ser de varios tipos:

Permanentes

Transitorias

Especiales

El número y materia de las comisiones permanentes y obligatorias pueden ser muy variables y van desde dos en unos estados, hasta quince en otros, de acuerdo a las leyes orgánicas municipales; sólo dos comisiones son consideradas obligadas en todas las entidades, las de:

Gobierno y reglamentos

Hacienda pública municipal



¿Cuáles son las facultades y obligaciones del Presidente Municipal?

El Presidente Municipal, como cabeza del Ayuntamiento, ejerce un cargo de larga tradición en la historia municipal. Durante la Colonia se le denominó *alcalde ordinario* electo por el pueblo, para distinguirlo del alcalde mayor designado por las autoridades centrales.

Actualmente, el Presidente Municipal es un funcionario público electo por voto popular, que ejecuta las disposiciones y acuerdos del Ayuntamiento y tiene representación administrativa.

Representa al Municipio, con la autorización del Ayuntamiento, en los asuntos legales en los que sea parte cuando el síndico esté incapacitado para ello o se niegue a cumplir con su función.

En términos generales, las facultades y obligaciones del Presidente Municipal de acuerdo a lo que establecen las leyes orgánicas municipales son las siguientes:

- a) Planear, programar, presupuestar, coordinar y evaluar el desempeño de las unidades administrativas de la administración pública municipal que se creen por acuerdo del Ayuntamiento.
- b) Cumplir y hacer cumplir en el Municipio las leyes, los reglamentos y las relaciones del Ayuntamiento con los poderes



del Gobierno del Estado y de la Federación, así como con otros Ayuntamientos de la entidad.

- c) Convocar y presidir las sesiones del Ayuntamiento y ejecutar los acuerdos y decisiones del mismo.
- d) Ordenar a la población en sesión pública y solemne del Ayuntamiento, la cual debe celebrarse al final de cada año, sobre el estado que guarda la administración y el avance del plan y de los programas municipales durante ese año.
- e) Proponer al Ayuntamiento las Comisiones en que deben integrarse los regidores y el(los) síndico(s) municipal(es).
- f) Presentar a consideración del Cabildo para su aprobación, las propuestas de nombramientos y remociones del secretario del Ayuntamiento y del tesorero municipal.
- g) Conducir la elaboración y el desarrollo del plan municipal, los programas de desarrollo urbano y rural, los programas anuales de obras y servicios públicos, y vigilar el cumplimiento de las acciones que le correspondan a cada una de las dependencias de la administración municipal.
- h) Promover la organización y participación de la comunidad en los programas de desarrollo municipal.
- i) Celebrar todos los actos, convenios y contratos necesarios para el despacho de los asuntos administrativos y la atención del desarrollo urbano, rural y de los servicios públicos municipales.





- j) Informar, durante las sesiones ordinarias del Ayuntamiento, sobre el estado de la administración municipal y el avance de sus programas.
- k) Promover la formación de los organismos municipales de planeación y presidir sus reuniones de trabajo.
- l) Vigilar la correcta administración del patrimonio municipal.
- m) Disponer el nombramiento de los funcionarios del municipio que le corresponden, de conformidad a las disposiciones reglamentarias que emita el Ayuntamiento.
- n) El Presidente Municipal podrá ausentarse del municipio hasta por 30 días.



¿Cuáles son las atribuciones de los regidores?

La palabra *regidor* se deriva del término regimiento, de uso en la época colonial, entendido como el órgano de gobierno y administración de la comunidad.



Los regidores son miembros del Ayuntamiento, que es el órgano colegiado de autoridad municipal. Durante la Colonia, los regidores sólo por excepción eran electos. En 1591 Felipe II dispuso la venta de estos cargos y la Corona asumió la facultad de nombrar regidores honorarios.

En la actualidad, los regidores son electos mediante votación popular, por lo tanto son representantes de la comunidad en el Ayuntamiento. Cada Municipio tiene un número determinado de regidores de acuerdo con las leyes orgánicas de cada estado.

Entre las principales atribuciones de los regidores se hallan las siguientes:

- a) Acudir con derecho de voz y voto a las sesiones del Ayuntamiento y vigilar el cumplimiento de sus acuerdos.
- b) Desempeñar las Comisiones que le encomiende el Ayuntamiento e informar con la periodicidad que se le señale, sobre las gestiones realizadas.
- c) Promover la participación ciudadana en apoyo a los programas del Ayuntamiento.
- d) Vigilar que el Ayuntamiento cumpla con las disposiciones que establecen las leyes y con los planes y programas establecidos, y en su caso, supervisar el buen funcionamiento del ramo de la administración que se le encomiende, así como proponer las modificaciones a la organización y a los sistemas de trabajo respectivos.
- e) Promover la formulación, expedición, modificación o reforma de los reglamentos municipales y demás disposiciones administrativas.
- f) Respetar los acuerdos que tome el Ayuntamiento de conformidad a las disposiciones legales y vigilar su debido cumplimiento.



- g) Analizar, discutir y votar los asuntos que se traten en las sesiones.
- h) Participar en las ceremonias cívicas que se lleven a cabo en el Ayuntamiento.
- i) Estar informado sobre el estado financiero y patrimonial del Municipio y de la situación en general del Ayuntamiento, teniendo acceso a la información respectiva.
- j) Suplir, cuando así lo establezca la ley orgánica, las faltas temporales del Presidente Municipal.

Además de aquellas que se señalen en las leyes orgánicas, en reglamentos municipales y en los acuerdos del Ayuntamiento.



¿Cuáles son las atribuciones de los síndicos?

Las atribuciones que en términos generales, las leyes orgánicas municipales confieren a los síndicos son:

- a) Acudir con derecho de voz y voto a las sesiones del Ayuntamiento y vigilar el cumplimiento de los acuerdos.
- b) Coordinar la Comisión de Hacienda Pública Municipal y vigilar la correcta recaudación y aplicación de los fondos públicos.

- c) Revisar y, si está de acuerdo, suscribir los estados de origen y aplicación de fondos, la cuenta pública municipal y los estados financieros.
- d) Desempeñar las Comisiones que le encomiende el Ayuntamiento e informar de las gestiones realizadas.
- e) Vigilar que el Ayuntamiento cumpla con las disposiciones que señala la ley y con los planes y programas establecidos.
- f) Proponer la formulación, expedición, modificación o reforma de los reglamentos municipales y demás disposiciones administrativas.
- g) Respetar los acuerdos que tome el Ayuntamiento.
- h) Analizar, discutir y votar los asuntos que se traten en las sesiones.
- i) Participar en las ceremonias cívicas que se lleven a cabo en el Municipio.
- j) Intervenir en los actos jurídicos que realice el Ayuntamiento en materia de pleitos y cobranzas.
- k) Fungir como agente del Ministerio Público en los casos y condiciones que determine la ley orgánica de la materia.



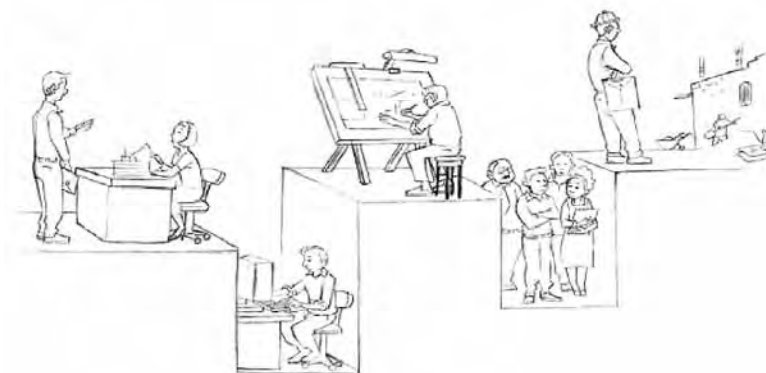
Organización de la Administración Pública

La administración se define como el proceso de diseñar y mantener un medio ambiente en el cual los individuos, que trabajan juntos en grupos, logran eficientemente los objetivos seleccionados.

La administración es función de una organización, no de individuos. Se trata de una función organizacional, no de una actividad particular de un dirigente. Es aplicable en todo tipo de organización, sea su fin social, económico o cultural. En otras palabras, se realiza dentro de estructuras y procesos organizados.

La administración es una tarea inherente a cualquier organización social independientemente de su naturaleza, fines o características. Es por lo tanto, una herramienta o “traje a la medida” para:

- Integrar y encauzar el trabajo de las autoridades, funcionarios y empleados municipales para alcanzar los objetivos deseados.
- Aprovechar óptimamente los recursos humanos, materiales y técnicos.
- Proponer reglas para alcanzar resultados.



La administración municipal la conforman los diferentes departamentos del Gobierno Municipal: Tesorería, Obras y Servicios Públicos, Oficialía Mayor, Secretaría, Archivo Municipal, Planeación y Finanzas, Seguridad Pública, Cultura y Bienestar Social, Relaciones Públicas; así como los funcionarios y empleados que las integran.

La administración municipal se preocupa por lograr objetivos que cumplan las siguientes características:

Productividad.- Es generar resultados dentro de un tiempo dado con los recursos disponibles.

Eficiencia.- Es el logro efectivo de los objetivos.

Eficacia.- Es el cumplimiento de los objetivos, pero con la cantidad mínima de recursos.

Como se ha señalado anteriormente, la administración es una función de organización.

Organización: Es un cuerpo o sistema donde cada uno de los miembros tiene una función específica. La efectividad del cuerpo depende de la capacidad de realización de cada uno de ellos, los cuales son mutuamente interdependientes. Se puede tomar el ejemplo de un equipo de fútbol, cuya efectividad depende, tanto de la capacidad individual de cada jugador, como de su capacidad de jugar en equipo.



Misión del gobierno municipal

La misión corresponde a identificar aspectos, como las intenciones o deseos implícitos o explícitos de la organización, en otras palabras, corresponde a la “razón de ser” de la organización, donde quiera que nos situemos dentro de la organización, encontramos un nivel directivo, un nivel funcional, un nivel operativo y alguna otra área organizacional.

Para definir la misión corresponderá identificar cómo y dónde se desea estar en el futuro, es decir habrá que visualizar la imagen de la organización.

La definición de *misión “organizacional”* debe ir aparejada a la definición de la misión “individual” de los miembros de la organización. Es necesario saber cómo se proyecta un miembro en el futuro dentro de la misma. Esta consideración cobra actualmente tanta fuerza, que es considerada como un paso fundamental para el desarrollo de la dirección estratégica.

En la misión de la organización, debemos considerar también las misiones jerárquicas. Esto es, la pretensión del desempeño que actores y sistemas hacen de ellos mismos.

Usualmente la misión se plantea como algo muy general y en términos valorativos. Esto no nos debe preocupar, ya que al igual que al ir descendiendo a niveles más concretos se expresará de manera más tangible.

Inevitablemente toda misión refiere valores, pues éstos son fundamentales para desarrollar, por ejemplo: un adecuado



ambiente de trabajo, respecto al individuo y al afán de búsqueda por ser siempre mejores y dignificantes con un mejor servicio y/o productos, logrando así la máxima satisfacción de los ciudadanos, usuarios y clientes.

Ejemplo: Misión del Ayuntamiento de Chicoloapan de Juárez, Edo. de México.

“El Gobierno municipal de Chicoloapan de Juárez es la institución jurídica, política y social, elegida democráticamente, orientada a promover el bienestar de los ciudadanos, mediante su participación, a fin de mejorar la calidad de vida y lograr el desarrollo sustentable del Municipio. A través de la administración y gestión eficiente y eficaz de los recursos públicos, apegado al pleno estado de derecho. Para la prosperidad de los habitantes de Chicoloapan sin distinción ideológica, de género o de capacidades diferentes”.

4 aspectos de una organización exitosa

- Tener bien enfocados los problemas
- Trabajo constante y sistemático
- Flexibilidad
- Información



Tener bien enfocados los problemas

La meta de la focalización es concentrar el esfuerzo en la solución de los principales problemas. La focalización permite que la organización tenga mejores resultados al no dispersarse en asuntos sin importancia. Además, implica que el quehacer de todo el personal debe estar articulado con los propósitos, las metas y los principios de la organización.

Es importante tener un sólo asunto por solucionar, trabajar en él y desarrollarlo completamente. Se trata de separar lo vital de lo trivial.

Trabajo constante y sistemático

Una dificultad que enfrentan, a menudo, muchas administraciones es la no continuidad de obras, proyectos, y procesos, que sin duda, tienen como resultado una necesidad no atendida, un costo extra para el erario, y finalmente el malestar ciudadano por incumplimientos.

Cualquier organización pública o privada requiere de un trabajo constante y sistemático para el cumplimiento de sus objetivos. La calidad se logra mediante la mejora continua, y sólo será posible eficientar un servicio, si éste es atendido de manera permanente y organizada. Aquello que se atiende de manera aislada y ocasional, seguramente acumulará gran cantidad de deficiencias, que tarde o temprano significarán un costo mayor.

Flexibilidad

La Administración Pública debe responder eficaz y permanentemente a las demandas y exigencias sociales en un contexto determinado por la acelerada innovación tecnológica, la diversidad demográfica, los cambios en los valores y hábitos sociales.

Los gobiernos locales y sus administradores, no sólo interactúan con los ciudadanos, también establecen múltiples y complejas relaciones internas, que muchas veces, determinan el éxito del gobierno; por lo que deben ser flexibles para adaptarse rápidamente a un medio ambiente que se encuentra en constante cambio y adecuar sus estructuras organizativas y perfiles profesionales al continuo avance tecnológico. La sociedad actual requiere de administraciones públicas no sólo con capacidad de aprendizaje permanente, sino con capacidad para aprender a desaprender.

Información

Todas las organizaciones poseen objetivos, el conocerlos y entenderlos claramente es un paso fundamental para lograr el éxito, ya que si no sabemos para qué estamos haciendo las cosas, resulta difícil pensar que las podremos hacer bien.

La información y el conocimiento son considerados como recursos productivos básicos de cualquier organización. Con frecuencia, el éxito de las organizaciones (públicas o privadas) está en la información que manejan las personas.

Importancia de la organización

Para el logro de sus funciones el gobierno municipal cuenta con las siguientes áreas:

Hacienda Municipal

Está constituida por los recursos municipales provenientes de:

El desempeño de atribuciones.

El ejercicio de la facultad de regulación y vigilancia.

La facultad de promover cambios en el régimen de propiedad.

La posibilidad de ser beneficiarios de la voluntad de particulares o entes públicos.

La coordinación interinstitucional.

El crédito público.

El rendimiento o dividendos de empresas públicas municipales.

Los bienes patrimoniales de dominio público (muebles e inmuebles).

El gasto municipal.

La deuda pública.



Planeación

Es el conjunto de instrumentos de racionalidad política y administrativa que trata de dar respuesta a las preguntas:

1. ¿Qué vamos a hacer?
2. ¿Hacia dónde queremos encaminarnos?
3. ¿Cuál será nuestra estrategia de desarrollo?
4. ¿Quiénes serán responsables?

El Control de la Gestión

La realización de un *buen gobierno* requiere de sistemas de control y evaluación que nos permitan medir el grado de cumplimiento de los objetivos y metas planteadas.

El Control de la Gestión es un proceso cuya finalidad es vigilar que se cumplan los planes y las metas, medir el desempeño de las actividades llevadas a cabo, inspeccionar su realización, detectar sus errores y dar solución a éstos. Todos los puntos antes mencionados sirven para ayudar a la toma de decisiones del Ayuntamiento y particularmente al Presidente Municipal.



Los gobiernos municipales no realizan sus actividades de manera aislada e independiente, ya que mantienen una relación constante y una interdependencia con:

- a) organismos federales,
- b) organismos estatales, y
- c) la comunidad.

Estos tres organismos se apoyan en los controles operativos para vigilar el cumplimiento de los programas y trabajos:

- Control jurídico
- Control contable
- Control administrativo
- Control del avance físico y financiero

Control Jurídico

Vigila que las autoridades municipales lleven a cabo una correcta aplicación de las leyes de acuerdo a los reglamentos de la gestión municipal.

Control Contable

Inspecciona las cuentas públicas del Municipio, de acuerdo con los sistemas de contabilidad establecidos por la tesorería y las autoridades municipales.

Control Administrativo

Verifica que los planes y trabajos se cumplan de acuerdo a los métodos y procedimientos administrativos establecidos.

Control Físico y Financiero

Supervisa el avance físico y financiero de las obras públicas municipales, para conocer el cumplimiento de las metas y el monto real del gasto ejercido en relación con lo autorizado.

Los formatos más importantes para el control de la gestión son:

- Avance físico de los programas.
- Avance financiero de los programas.
- Seguimiento retrospectivo de las obras públicas.

Los formatos que se utilizan para el control de la gestión deberán registrar y evaluar la información referente a:

- Avance de trabajo, ya sea programa, subprograma, proyecto o actividad.
- Órgano responsable de las acciones.
- Calendarización y cumplimiento de las metas.
- Unidad de medida apropiada para evaluar las acciones.
- Recursos humanos, materiales y financieros utilizados en la ejecución de los programas.
- Progreso físico de las obras.

Los órganos responsables de la gestión municipal son:

- La Contraloría Municipal,
- La Unidad de Planeación, Evaluación y Control.

Estos órganos van a depender de la capacidad administrativa y de los recursos con que cuenta cada Ayuntamiento. Cuando un Ayuntamiento no cuente con los recursos necesarios el control de la gestión lo podrán realizar:

- El Presidente Municipal
- El Síndico Municipal
- Los Regidores
- Los titulares de los órganos administrativos.

El control de gestión como actividad permanente dentro de la administración municipal se desarrolla a través de varias fases o etapas que son:

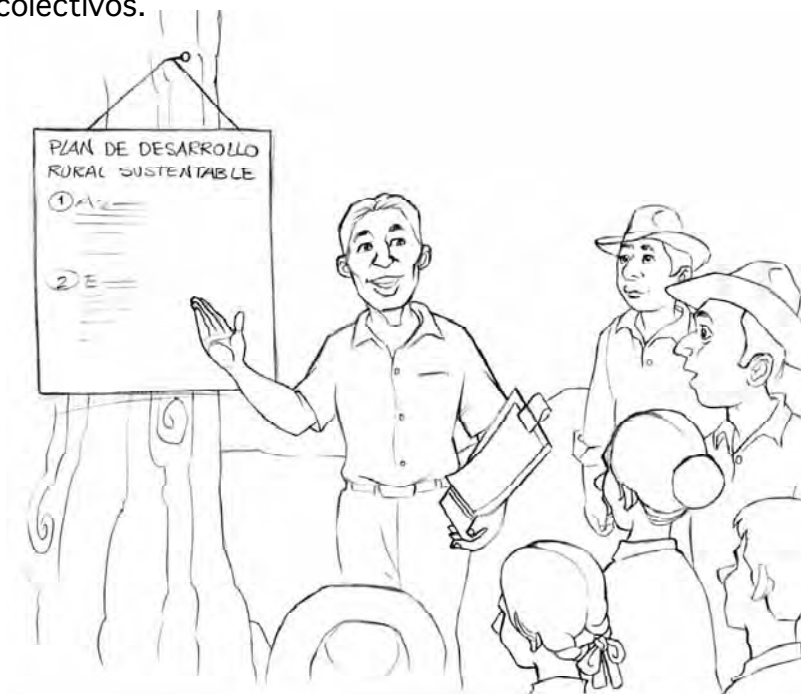
- Establecer patrones de medida.
- Medir resultados.
- Evaluar.
- Aplicar medidas correctivas.

Esta etapa es muy importante para la toma de decisiones, ya que de ello dependerá el logro de los objetivos y el cumplimiento de las metas.

Para el mejor funcionamiento del Control de Gestión, el Presidente Municipal, o en su caso el órgano responsable, deberá establecer los mecanismos de *coordinación*, tanto internos como externos de la administración pública municipal.

Coordinación interna: Se establece con las dependencias, organismos y autoridades auxiliares del Ayuntamiento para unificar criterios, dar coherencia al seguimiento físico y presupuestal, evaluar resultados, proponer medidas correctivas y proporcionar la asesoría e información necesaria sobre el cumplimiento de los programas y actividades del gobierno municipal.

Coordinación externa: Se lleva a cabo en coordinación con las dependencias y organismos del gobierno estatal y federal, en cuanto al seguimiento y evaluación del cumplimiento de obras públicas municipales financiadas por los recursos estatales o federales; con la población, para atender sugerencias y propuestas que presente la ciudadanía sobre la realización de obras o prestación de servicios, o bien, en contra de aquellas acciones de servidores públicos que lesionen intereses colectivos.



Composición del gobierno municipal

Régimen político

Lo integran las autoridades electas por votación popular directa y son:

- a) Presidente Municipal,
- b) Síndico y
- c) Regidores.

Éstos en conjunto conforman el Ayuntamiento, que es el órgano colegiado de gobierno, quien es responsable de la toma de decisiones políticas que conducen los destinos del municipio.

Régimen administrativo

Lo integran los funcionarios (Secretario del Ayuntamiento, Tesorero, Directores de Departamentos, Oficial Mayor, Comandante de la Policía, etc.) quienes son nombrados por el Ayuntamiento y son responsables de llevar a cabo los acuerdos y decisiones del mismo. También forman parte de este régimen los empleados (policías, secretarías, personal de intendencia, choferes, etc.) quienes ejecutan las órdenes de las autoridades y funcionarios.

Los servidores públicos

Autoridades

Son las personas responsables política y administrativamente hablando, ante la comunidad, por haber sido elegidos mediante el voto directo y secreto.

Funcionarios

Son las personas que ocupan los mandos superiores y medios de la administración. Su principal función es la de instrumentar, operar y hacer que se cumplan las decisiones tomadas por el Presidente Municipal, o en su caso, por el Cabildo.

Empleados

Son las personas que apoyan y auxilian a las autoridades y a los funcionarios, ellos realizan, generalmente, las tareas físicas de los programas municipales.

Estructura interna

Es la relación lógica de funciones que debe tener la organización municipal.



Modelos “piramidales” y “circulares” de organización

El avance de la sociedad mexicana, cada vez más compleja y demandante, ha obligado a que los gobiernos reemplacen las estructuras conservadoras tradicionales, caracterizadas por ser centralizadas, verticalmente controladas y con escasa intervención de los ciudadanos; a un ambiente más descentralizado y con una participación más activa de la ciudadanía.

Durante muchos años, ha dominado un modelo de organización en forma de pirámide; actualmente, los procesos de modernización administrativa y democratización política que nuestro país reclama son parecidos a un círculo o una red.

Algunos historiadores opinan que el periodo posrevolucionario en México requirió de una fuerte centralización para evitar la fragmentación de nuestra nación. Esto podría explicar el hecho de que los gobiernos de los estados y municipios reprodujeran el modelo piramidal de organización. Con este modelo, se centralizaron en el Presidente Municipal la toma de decisiones y la planeación.



Características del modelo piramidal

- Las gran mayoría de las decisiones son tomadas por el Presidente Municipal.
- Cada funcionario y empleado es responsable únicamente de su trabajo.
- Los cambios son poco frecuentes, lentos y regularmente se generan desde arriba.
- No se espera que los empleados del gobierno estén motivados, por lo que es necesario mantener un control muy estrecho sobre su comportamiento.
- La atención de los ciudadanos se dirige hacia el Presidente Municipal, y es éste el responsable de los resultados del conjunto del gobierno municipal.

Características del modelo circular

La nueva forma de organización se llama de círculo o red, porque puede verse como un conjunto de grupos coordinados por un centro (Cabildo), entre sus principales características se destacan las siguientes:

- El ciudadano está en el centro y es lo más importante.
- Las autoridades electas, los funcionarios y empleados, trabajan en forma conjunta cooperando para hacer lo que se debe.
- Las responsabilidades se comparten, así como las habilidades y la autoridad.
- La comunicación continua existe entre el personal.



- El cambio, algunas veces, es muy rápido, conforme van apareciendo nuevos retos.
- Los empleados y funcionarios tienen la capacidad para trabajar coordinadamente.
- El poder viene de la habilidad de influir y generar confianza en los demás, no de su jerarquía.



El cambio de la pirámide al círculo no es un ciclo fácil de desarrollar. Vivimos un momento de muchas transformaciones, y frecuentemente es difícil ver las razones de estos cambios. Mientras más se avanza se encuentran nuevas dificultades y tropiezos; sin embargo, muchos de los obstáculos podrán ser superados, si se toma en cuenta lo siguiente:

- Tener claridad en el propósito del gobierno municipal.
- Trabajar con honestidad y ética política.
- Actuar con justicia y equidad.
- Reconocer los intereses y aspiraciones de la población.
- Colaborar en equipo.
- Respetar al Cabildo como instancia colegiada.
- Promover la participación ciudadana.
- Fortalecer la comunicación efectiva .
- Crear un ambiente sano que genere confianza y credibilidad.

Buen Gobierno y la Administración Municipal

Un *buen gobierno* y su administración municipal, se distingue por considerar los siguientes elementos:

A) El alcalde es una personalidad dinámica que mantiene un estrecho contacto con la ciudadanía evitando las actitudes clientelares o paternalistas, que no teme discrepar con ésta cuando es necesario y que actúa como un educador, enseñando con el ejemplo. Se rodea de técnicos capaces y motivados que no son necesariamente ni sus amigos ni sus seguidores. Prefiere a un buen funcionario competente y capaz, incluso de criticarlo, que a un mediocre e incondicional seguidor. Tiene una visión de largo plazo de los problemas locales, más allá de las fronteras de su propia gestión. Intenta resolver los problemas utilizando tanto los recursos municipales como movilizándolo a la propia comunidad.

B) Los principales funcionarios, que encabezan las respectivas direcciones o departamentos, constituyen un conjunto de técnicos capaces y motivados, algunos de los cuales han sido traídos por el Presidente Municipal, otros son funcionarios



de mayor antigüedad. Entre ellos, hay algunos con alta creatividad, capaces de proponer nuevas y audaces ideas para enfrentar los problemas locales. Otros son excelentes ejecutores, minuciosos y exigentes. En conjunto hacen equipos de trabajo capaces de discutir abiertamente y sin tapujos los asuntos más difíciles, y establecen acuerdos positivos bajo la conducción del alcalde. No tienen temor a los contactos con la comunidad, al contrario, los buscan y se nutren de éstos.

C) El personal municipal se ha contagiado con los dinamismos de la dirección municipal y labora con entusiasmo. Los buenos vínculos entre ellos, han permitido la implantación de relaciones laborales positivas y funcionan sistemas de incentivos y de capacitación permanente. Los problemas internos son tratados abiertamente entre los funcionarios que corresponden, e incluso, con el propio alcalde cuando afectan a todos. La oficina de Recursos Humanos es más una instancia de capacitación y de iniciativas de estímulo que de control. Todos han aprendido a atender bien a la comunidad y se preocupan por proporcionar la mejor atención a los ciudadanos que concurren al municipio. Se sienten servidores públicos.

D) Como los recursos son escasos, hay buena administración financiera, se busca que los ciudadanos y empresas paguen sus impuestos y, sobre todo, hay una política audaz de búsqueda de recursos externos basada en la elaboración de proyectos y la movilización de recursos de la comunidad.

E) Como resultado del ambiente positivo y de la búsqueda de recursos externos, la administración y los servicios municipales funcionan adecuadamente, siendo éste bastante evidente para la ciudadanía. El Municipio realiza un plan de obras y mejoramiento de los servicios esenciales con participación de la comunidad, y éste se ajusta a un plan de desarrollo local, sencillo y claro, aprobado por el Cabildo con pleno conocimiento de los ciudadanos.

F) Las fuerzas vivas de la comunidad han aprendido a respetar a las autoridades electas y designadas, más allá de eventuales discrepancias políticas que puedan tener con ellas. La mayor parte reconoce que la administración realiza una adecuada tarea, pese a que cuenta con recursos limitados. En general, hay buena disposición a cooperar con el Municipio y la mayor parte de los ciudadanos están al día en sus impuestos. Las calles, parques y plazas públicas lucen limpias, además se ha empezado a desarrollar una nueva conciencia cívica en la ciudadanía.



G) Una preocupación central del Municipio, compartida por la mayor parte de la ciudadanía, es la situación de los grupos más pobres de la población. Se impulsan algunos programas novedosos que pretenden promover el desarrollo económico y crear empleos productivos para abatir el desempleo.

H) La municipalidad mantiene relaciones con el gobierno central fundadas en el respeto a la autonomía y gestiona apoyos financieros para el desarrollo de proyectos de interés local. Evita el establecimiento de vínculos clientelares con el gobierno central y participa activamente en las asociaciones de municipalidades, entidades gremiales que representan al conjunto de los gobiernos locales.

La Lucha por el Municipio

La lucha por el Municipio debe entenderse no sólo como una conquista democrática electoral, sino como el ejercicio del poder democrático, como una lucha por ampliar los derechos de la población: vivienda, servicios, salud, educación, cultura, recreación a un tiempo que se promueven los principios de libertad, justicia social, respeto al hombre y a la naturaleza.

La lucha municipal no debe reducirse a la toma del poder formal sin construir fuertes vínculos con la comunidad y su movimiento asociativo. No basta tampoco limitarse a realizar una buena gestión social con el único fin de hacer clientelismo partidario entre la población.

La tarea es mucho más compleja, la lucha por el municipio democrático tampoco se gana en un sólo Municipio; se requiere trabajar intensamente en todos los municipios de México y tender sólidos lazos de coordinación y acción conjunta, haciendo del poder municipal un punto de encuentro entre la sociedad civil y el Estado.

En el municipio conviven la lucha económica y social con la lucha democrática y política; estas luchas se mezclan y repercuten en la conformación de la cultura municipal donde existen básicamente dos vertientes:



- a) Se fomenta la participación, la vida asociativa, se apoya la organización social y se fortalecen valores de solidaridad, justicia social, conciencia cívica, etcétera, o

b) Se mutilan los derechos democráticos, se violan derechos ciudadanos, se invalida la acción popular y se educa a un pueblo en la subordinación, la obediencia ciega, el temor, la impotencia y el conformismo.

Elementos que limitan la gestión democrática

- El concentrar en un sólo individuo todas las decisiones y subordinar a todos los equipos y planes existentes a un control personal.

- La falta de experiencia política, la presión y responsabilidad que implica el ejercicio de la autoridad y la atención de todos los reclamos sociales, así como subordinar la autoridad local a las políticas del ejecutivo estatal, aun cuando éstas no correspondan con los intereses ciudadanos.

- El concebir la administración municipal, solamente como una cuestión técnica que exige cuerpos especializados, centralización y jerarquía.

El reconocerse como líder único que pretende

- resolver todos los problemas del municipio, sin distinguir el papel protagónico de la sociedad y su composición heterogénea.

El considerar que lo más importante y casi lo único que hay que hacer, es obra pública; sin importar si la comunidad avanza en organización comunitaria o cultura pública y si se democratiza el gobierno.

- El arribar al poder local sin un programa y una política municipal definida, y hacer uso del poder municipal como si se tratara de un recurso propio que se puede utilizar para engrandecer la imagen de un grupo o un pequeño sector, sin que esto necesariamente favorezca al pueblo y su organización.

- El hacer de las presidencias municipales un espacio de privilegio para unos cuantos elegidos.

- La falta de planeación y el manejo arbitrario de las prioridades.



Hacia una nueva cultura política

La cultura política dominante ha acostumbrado a la población a un sistema que funciona sin la necesidad de que los ciudadanos participen en el diseño de propuestas, toma de decisiones y vigilancia de sus gobernantes, y todo esto porque no hay una cultura de participación comunitaria, de acción popular y de autogestión.

Construir una experiencia municipal democrática significa transitar donde no hay camino, abrir brecha, equivocarnos y corregir, aventurarnos a lo nuevo con la confianza que la ciudadanía está de nuestro lado, reconocer nuestras limitaciones individuales y enriquecernos con las propuestas de la gente, asumiendo nuestro pasado y construyendo nuestro futuro.

La mejor publicidad que puede hacerse cualquier partido, es demostrar con los hechos que existe una opción diferente y mejor de gobierno, que es real y tangible y que los problemas que la población padece, tienen solución.

Por todo esto, requerimos de propuestas municipalistas democráticas desde el momento de elegir a las planillas, durante el proceso electoral y todo el periodo de la administración y gobierno municipal.

Una política que sea impulsada por las direcciones de los partidos, por los comités de base, por los candidatos y autoridades municipales electas, por los diputados locales y federales, por los órganos de difusión de los partidos y consecuente-



mente por la sociedad civil y las comunidades del municipio.

La democracia no sólo es motivo de discursos de campaña, debe llegar a ser una forma de vida y una actitud cotidiana para toda la población.

Consideramos que la concepción a defender, es la opción de la democracia avanzada, política y social, entendiendo ésta como un marco de libertad, no para vivir al margen del Estado, sino para transformar la sociedad en un sentido igualitario.

En esta opción, se trata de hacer de las instituciones municipales lo más representativas y descentralizadas posibles, pero al mismo tiempo multiplicando las formas de participación y de control, así como de gestión cívica a través de las organizaciones de base de la sociedad. Es decir, articular la democracia representativa con la democracia de base.

Una administración local democrática y descentralizada, articulada con la organización ciudadana y el conjunto de las comunidades, barrios y organismos civiles y gremiales, podrá asegurar la gestión democrática municipal y la transformación de las instituciones y la vida social.





Cómo construir equipos de trabajo motivados y eficientes

«El recurso esencial, el que va a dar la diferencia a largo plazo, ya no es el recurso material, la tierra o las materias primas, cuyo acaparamiento ha sido objeto de tantas luchas, ya no es siquiera el recurso financiero. Es el recurso humano, no por su número, sino por su calidad, adaptabilidad y capacidad de desarrollo».

Michael Crozier

1.- La «teoría de la mediocridad»: ideas discutibles sobre cómo administrar los recursos humanos municipales

Durante muchos años, el personal del estado y de los municipios se ha manejado en base a los criterios de la denominada «hipótesis de la mediocridad», cuyos principios son:

- a) El individuo medio posee una aversión innata al trabajo y hace lo posible por evitarlo.
- b) Las personas tienen necesidad de ser obligadas, controladas, dirigidas y amenazadas si se quiere que hagan esfuerzos para cumplir los objetivos de la empresa.

c) El individuo común requiere ser dirigido, evita las responsabilidades, tiene pocas ambiciones y busca ante todo la seguridad.

Muchas administraciones municipales aplican estos criterios, materializados en una frondosa estructura legal y reglamentaria dirigida a compensar la supuesta actitud negativa de personal público frente al trabajo. Pese a todo, la administración pública sigue mostrando una efectividad limitada. Las mejoras legales, la reglamentación detallada, los complejos manuales de organización y funcionamiento o las órdenes perentorias, no consiguen un incremento real de la productividad. Peor aún, las soluciones acentúan la enfermedad: muchos funcionarios se escudan en el exceso de reglamentación para evitar riesgos y eludir responsabilidades. De este modo, la lentitud burocrática llega a tornarse desesperante. Veamos: En un municipio, se necesitaban 43 días de trámite para obtener un permiso para instalar una pequeña tienda, 289 para una pequeña industria y 365 para un simple licencia de construcción.

Debido a los bajos niveles de ingreso, gran parte de los empleados públicos deben buscar fuentes de ingresos alternativos como un segundo empleo para poder vivir con dignidad: pequeños comercios, trabajos administrativos, consultorías para los más activos. En la actualidad, gran parte de las energías de los funcionarios con iniciativa se canalizan fuera de la administración municipal.



En síntesis, las prácticas burocráticas derivadas de la aplicación de la «teoría de la mediocridad» producen una impresionante pérdida de recursos bajo la forma de lentitud, legalismo e ineficiencia. Sin embargo, lo peor, es perder la oportunidad de implementar iniciativas valiosas y, en general, del uso pleno de la energía positiva del personal.

Nuestra conclusión es que la modernización de la administración pública municipal es menos una cuestión formal de cambios legales, fusiones de instituciones y mayores controles; y más un asunto de cambio de actitudes, valores y conductas, no sólo a nivel de personas sino de instituciones.

Basada en la importancia clave que tiene el buen manejo de los recursos humanos en la administración municipal, he aquí un conjunto de consejos para mejorar su efectividad:

- a) Seleccionar los mejores recursos humanos.
- b) Integrar, motivar y formar equipos de trabajo.
- c) Fijar las metas de trabajo de modo participativo.
- d) Estimular la creatividad y la responsabilidad concediendo autonomía de operación.
- e) Recompensar, capacitar, dar seguridad y ofrecer oportunidades de ascenso.
- f) Apoyarse en la comunidad y en los recursos humanos locales.



2.- Seleccionar a las personas adecuadas mediante una buena descripción de cargos, un procedimiento objetivo de selección y la búsqueda de la motivación del logro

Muchas de las deficiencias de la administración pública municipal comienzan con un deficiente reclutamiento. Una inadecuada definición del puesto, malos salarios, favoritismo con amigos, familiares o militantes del partido hacen que la selección inicial del personal sea mal realizada.

¿Cómo seleccionar adecuadamente?

- En primer lugar, hay que definir con claridad el tipo de persona que se busca mediante una buena descripción
- de las habilidades técnicas y humanas deseadas. Además de la determinación de conocimientos y habilidades buscadas, es necesario definir características de personalidad relevantes como actitudes positivas deseadas, capacidad de integrarse y de aprender. Si bien no hay una persona idéntica a otra y por tanto, será siempre difícil de encontrar el candidato ideal, no debe buscarse a un equipo de trabajo que haga “de todo”. El grupo compensará las insuficiencias, si las hubiere, y todos se beneficiarán por el efecto de sinergia², si hay una buena capacidad de integración del recién llegado.



² El efecto de sinergia es cuando el grupo hace más que la suma de las acciones individuales de sus miembros.

también esa situación de lucha por el poder interno, de adulación del jefe (con mayúsculas), de habilidad para ubicarse en las posiciones más expectantes. No obstante, la conducta positiva es también frecuente. ¿Cómo se logra esto?

En primer lugar, hay que integrar al personal a su institución. Quién se incorpora a la actividad debe sentirse desde el comienzo miembro del equipo. La integración es un fenómeno de ida y vuelta. La institución espera lo mejor, pero la persona que se integra también. En este sentido, los deberes hacia el nuevo miembro de la institución son tan grandes como la exigencia que se le hace. Una institución no puede pedir más de lo que ofrece a sus miembros.

Un ejemplo puede ilustrar: el día de la integración del nuevo personal es una oportunidad para valorar a quienes llegan y quienes ya están. Una sesión de presentación es siempre conveniente. Una buena presentación da prestigio al recién llegado ante sus nuevos compañeros y, de paso, le indica lo que la institución es y espera de él. El momento de la integración tiene que tener un componente altamente motivador⁶. En este sentido y para hacer este proceso perma-



⁶ La importancia de los primeros cinco minutos, se titula un reciente libro para quienes trabajan en ventas, donde se abunda sobre lo importante que suelen ser las primeras impresiones. Lo mismo es válido cuando alguien se integra a una institución.

¿Cómo mantener en alto la motivación del personal? Desde ya, actuando con el ejemplo. La autoridad que derrocha energía y entusiasmo tiene más posibilidades de ser seguida que la que no lo hace. También mediante una buena y fluida comunicación. Explique al personal cuáles son sus buenos motivos, ellos tienen que saberlos. Y cada cierto tiempo sobre todo cuando se produzcan dificultades, hágaselos saber nuevamente.

El método inverso también funciona. Trate de saber qué es lo que motiva más a cada uno de los miembros del personal y apoye las buenas ideas e iniciativas, en la medida que sean compatibles con las funciones del municipio y su propio programa así como las ideas originales y atractivas de sus colaboradores.

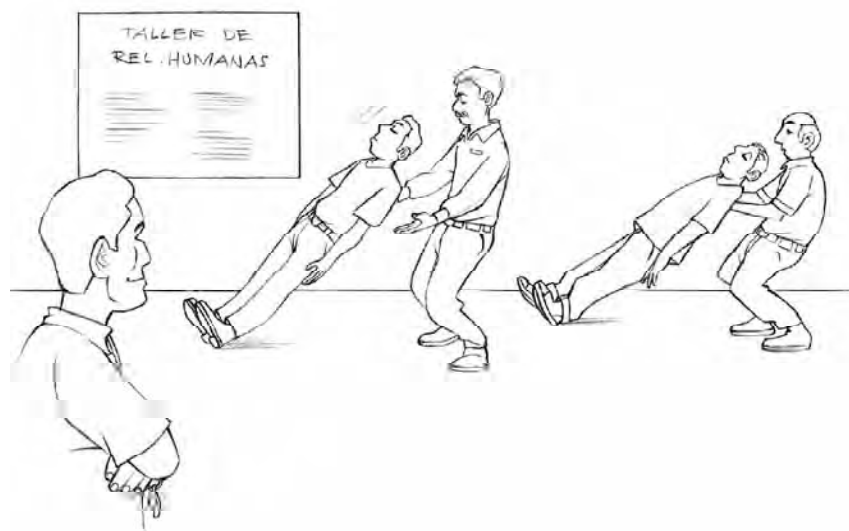
Buena parte de la indiferencia de las administraciones proviene de la falta de comunicación. Los miembros del cuerpo deben saber lo que piensa la cabeza, pero también lo que hacen sus iguales. La información circula siempre de manera defectuosa y lo más probable es que nadie tenga la visión global que posee quien dirige. Por tanto, no escatime esfuerzos para mejorar la información interna.



En toda institución, debieran hacerse con frecuencia talleres, seminarios o reuniones de información, formación y de relaciones humanas. Tenga en cuenta que la motivación es contagiosa si no, observe lo que pasa en los partidos de futbol y valore el efecto multiplicador que tiene un funcionario motivado cuando tiene la oportunidad de expresarlo.

Por último, tener buenos funcionarios no equivale a tener buenos equipos. Dos estupendos profesionales que no se pueden ver, pueden ser el desastre total trabajando juntos. Es necesario organizar al personal en función de los liderazgos y compatibilidades naturales, de las afinidades técnicas y humanas, para que rindan adecuadamente.

Todo el mundo tiene su buen y su mal lugar de trabajo. Ubicar a cada uno en el sitio preciso es uno de los desafíos de un buen administrador. Además del sentido común, hay varias técnicas que ayudan a organizar al personal. Una de ellas es conocer y tomar en cuenta las redes informales de liderazgo



Características de los Grupos Productivos

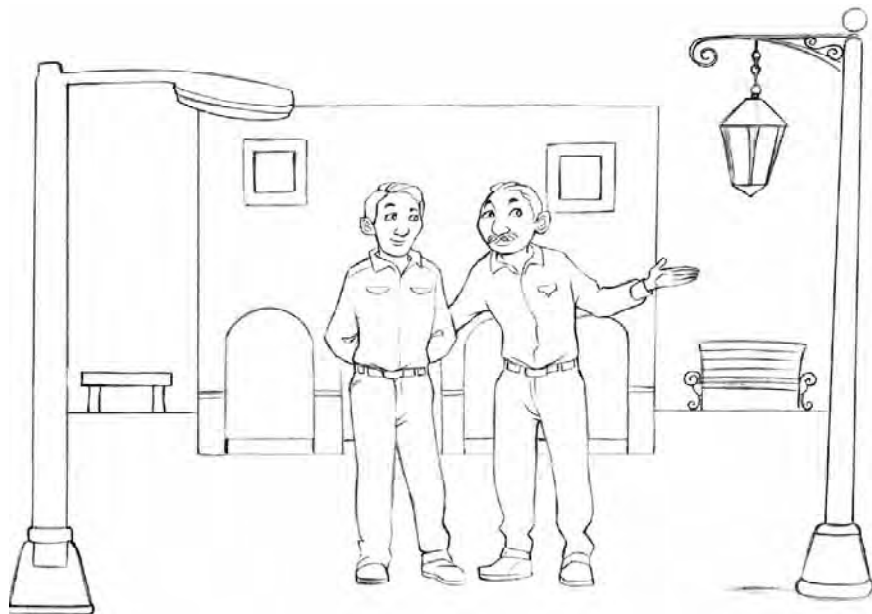
- 1) Orientación a la tarea por alta motivación de todos los miembros.
- 2) Participación de todos en deliberaciones previas y en la ejecución.
- 3) Intenso intercambio de ideas, opiniones e información.
- 4) Tolerancia de las diferencias de carácter y del desacuerdo.
- 5) Apertura de todos a la crítica constructiva.
- 6) Toma de decisiones por consenso, más que por imposición.
- 7) Ambiente libre, relajado y espontáneo, sin negar la disciplina.
- 8) Sensibilidad a los valores humanos de las personas y el grupo.
- 9) Ausencia de dominio autoritario, más bien liderazgo compartido.
- 10) Ausencia de agendas ocultas.

(Cfr. RODRÍGUEZ Estrada, Mauro, op. cit.)

Se motiva con mayor fuerza cuando sabe que su parecer es considerado, sus ideas discutidas y sus iniciativas debidamente canalizadas. Su entusiasmo se incrementa si alguna sugerencia de su creación es incorporada al quehacer de la institución. Más todavía si ese aporte es dado a conocer a los demás y se le felicita. Todo esto es participación.

Cuando se trata de fijar metas de trabajo es siempre conveniente consultar a la gente. Todo saldrá mejor si queda la sensación del carácter colectivo y democrático de las decisiones tomadas. Esto ayudará posteriormente al control de su ejecución. Es más fácil demandar de alguien el cumplimiento de una meta previamente concensada con ella, que una meta exteriormente impuesta.

Definir metas de trabajo de manera participativa no supone el establecimiento de metas mediocres.



Afortunadamente, la gente suele entusiasmarse asumiendo desafíos exigentes que hablan bien de sus propias capacidades. Lo óptimo es llegar a la definición de metas claras, concretas y exigentes. Sin embargo, hay que evitar los objetivos extenuantes. Se sugiere el establecimiento de metas de mediana dificultad, exigentes pero no imposibles de cumplir. Metas muy laxas disminuyen la productividad, metas demasiado exigentes desmotivan y agotan.

Determinar metas claras, concretas y exigentes establecidas con la mayor participación posible ayuda también al seguimiento y control posterior. Y no excluye, claro está, la posibilidad de tomar decisiones frente a la falta de consenso.

La participación no excluye la productividad; simplemente reemplaza la exigencia impuesta por la autoexigencia. Siempre que el municipio haya elegido bien a su cuerpo de funcionarios y éstos estén en los lugares de trabajo adecuados.



5.- Conceder autonomía a la creatividad, estimular la iniciativa y fomentar la responsabilidad

Con el argumento de que poseen la experiencia y capacidad que los demás no tienen, muchos líderes tienden a estar por encima de sus subordinados, vigilarlo todo y criticar ácidamente si las cosas no se hacen como ellos quisieran.

No obstante, hay un gran potencial innato que todo el mundo posee para caminar por terrenos imprevistos: la **creatividad**. El directivo que delega y confía, está permitiendo a su personal desarrollar su capacidad natural de inventiva y aprendizaje, al tiempo que estimula y premia la iniciativa. En este sentido, los métodos burocráticos que se basan en intentar reglamentarlo y estructurarlo todo, consiguen muy eficientemente el efecto de anular la creatividad de la gente y, por tanto, su productividad.

Respecto a la inteligencia, ésta es, felizmente, uno de los bienes más democráticamente distribuidos, de modo que cualquier líder puede estar tranquilo si ha hecho una selección seria de personal. Además, hay una simple virtud que compensa la falta de genialidad: la **tenacidad**. Y ésta se aprende. Permítale a su personal más inexperto equivocarse, a condición de que pueda persistir hasta lograr la meta deseada. Estará estimulando la creatividad y reforzando la tenacidad.

Confíar es delegar. Si el personal ha sido bien seleccionado, está motivado y se han definido metas claras, concretas y exigentes, como alcalde o funcionario municipal usted puede «soltar las amarras» y dejar de preocuparse por todo. Fijadas las metas y establecidos los componentes generales de la es-

trategia de acción, la gente madura tiene, normalmente, la capacidad para llevar las ideas a buen fin. Es más, se sentirá halagada si descubre que los niveles superiores de la institución confían en su capacidad para llevar la nave a puerto sin ayuda.

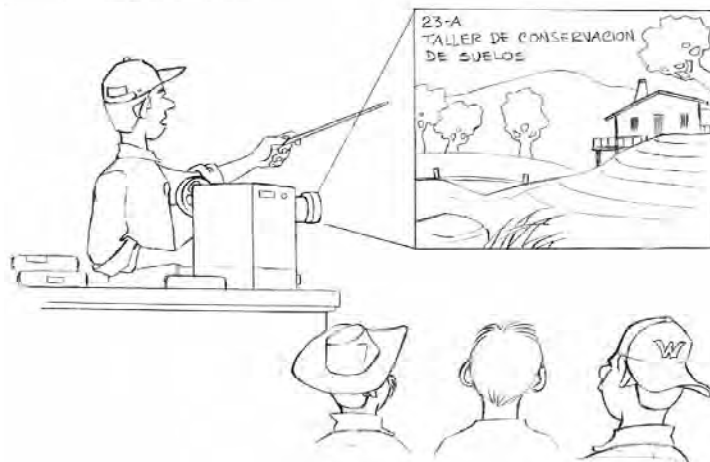
Cuando se ha desarrollado la capacidad de delegar, que no es otra cosa que descentralizar dentro de la organización, y el personal ha entendido que puede desarrollar su creatividad e iniciativa asumiendo sus responsabilidades, observará lo siguiente:

- a) Habrá mucha gente haciendo muchas cosas y le será complicado controlar las diferentes actividades, reduzca inspecciones innecesarias y recuerde que es difícil saber todo lo que ocurre. Por tanto, deberá preocuparse sólo de los hechos relevantes.
- b) El Municipio será una especie de caos productivo que ningún organigrama podrá esquematizar. Sin embargo, puede estar seguro que se estarán «haciendo cosas» y que la comunidad y los funcionarios estarán contentos por ello. Que estas «cosas» sean las correctas o no, será el resultado de la calidad del personal que haya reclutado, de la claridad de las metas fijadas y de los valores institucionales que el municipio haya adoptado.
- c) Sin duda, no todo lo que hace el funcionario o un equipo motivado resultará bien. Es más, en un municipio internamente descentralizado se cometen más errores que en otra parte que no lo es. Probablemente, de cada 10 cosas que se hacen 8 resultan bien y 2 no tan bien.

Pero aún en tal caso, más que contabilizar errores hay que contabilizar éxitos. Vea a los errores, simplemente como nuevos aprendizajes institucionales y recuerde el refrán popular: «la experiencia es la madre de la ciencia».



Conceder autonomía a la creatividad, estimular la iniciativa y fomentar la responsabilidad no es otra cosa que permitir a los funcionarios municipales crecer como personas. Es decir, desarrollarse. Estarán aprendiendo, de paso, a crecer y confiar en la comunidad a la cual sirven, lo que es muy bueno porque sólo el municipio que aprende a movilizar a sus funcionarios puede lograr movilizar a la ciudadanía.



Dos más Dos son Cinco: Atributos del Equipo de Alta Eficiencia

- 1.- **Liderazgo participativo:** Crea interdependencia positiva. Motiva y da fuerza. El liderazgo está al servicio del equipo.
- 2.- **Responsabilidad compartida:** Todos los miembros del equipo se sienten tan responsables como el líder, por la efectividad de la unidad de trabajo.
- 3.- **Comunidad de propósito:** Se define un propósito común acerca de la existencia del equipo y de su misión.
- 4.- **Buena comunicación:** Se crea, estimula y mantiene un clima de confianza así como de comunicación abierta y franca.
- 5.- **Mirar al futuro:** Se ve el cambio sin temor, como una oportunidad de crecimiento.
- 6.- **Concentración en la tarea:** Se realizan las reuniones de trabajo centradas en la obtención de los resultados..
- 7.- **Talento creativo:** Se estimulan los talentos y creatividad individuales, al servicio del trabajo de equipo.
- 8.- **Respuesta rápida:** Se identifican los problemas de modo de estimular el pleno aprovechamiento de las oportunidades.

6.- Incentivar, capacitar, dar seguridad y oportunidades de ascenso

Una acción bien hecha debe ser recompensada. Una sonrisa, un palmoteo en la espalda, un halago, una felicitación pública o una nota de agradecimiento, son diversos medios de estímulo para premiar a quien actúa bien. La base del incentivo es el denominado refuerzo positivo que es la mejor y más sana manera de aprender¹¹. El incentivo actúa acentuando las conductas deseadas del buen funcionario, es decir, el cumplimiento de las metas perseguidas y mostrando modelos de actuación al personal restante.

No hay mejor motivación que enseñar con el ejemplo. Se aprende también en base a modelos¹². Por tanto, el líder o directivo municipal debe ser congruente es decir, lo que dice y lo que hace, incluidos sus gestos, deben concordar y no contradecirse ya que su conducta constituye un importante modelo de aprendizaje para sus colaboradores.

Incentivar es estimular moralmente mediante recompensas simbólicas. Sin embargo, la gente también valora los estímulos materiales siendo el más importante la gratificación monetaria. Recordemos que la mayoría de los empleados municipales reciben salarios bajos. Y es poco probable que éste mejore sustancialmente en el corto plazo.



¹¹ Pavlov y Skinner han probado que el incentivar inmediatamente, una acción correcta, es la mejor manera de reforzar las conductas positivas. A la inversa, los castigos no logran anular los comportamientos negativos. Recomendación: *estimular siempre positivamente y castigar rara vez.*

¹² Aprendemos de muchas maneras: *refuerzo positivo, ensayo y error (tanteo), imitación de modelos o acumulación de experiencia.*

Es necesario identificar prestaciones que mejoren el bienestar del personal pese a las limitaciones de recursos, quizá a través de des-pensas, vacaciones u otras modalidades.

Otra manera de estimular de manera permanente al personal, y de paso, mejorar su rendimiento es el uso de la capacitación. Todo municipio debiera determinar las necesidades de capacitación de su personal y realizar los esfuerzos necesarios para implementar un programa de formación permanente de sus recursos humanos.

Hay varias maneras de hacerlo: capacitación en el sitio de trabajo, becas para cursos, facilidades para seguir diplomados, carreras técnicas o profesionales. En todos estos casos, participar en actividades de capacitación debiera considerarse motivo de anotación positiva en la hoja de vida del funcionario, de buena calificación de desempeño y de oportunidad de ascenso o mejoramiento dentro de la estructura interna. No pierda oportunidad para permitir capacitar a su personal.



En todos los casos, en los municipios debe implementarse una verdadero servicio civil de carrera, es decir, un mecanismo de promoción y ascenso basado en el rendimiento y la capacitación, más que en la antigüedad.

7.- Apoyarse en la comunidad y su mejor gente, esto es, utilizar la gran cantera de reserva de los recursos humanos

Aun cuando las administraciones municipales en México han incrementado significativamente el número de su personal en los últimos años, continúa siendo difícil que cuenten con recursos humanos con la calificación adecuada para cumplir su cometido. Por una parte, hay una tendencia a que la burocracia crezca indefinidamente, si se le permite. Todo funcionario siempre necesitará un ayudante y las demandas de la comunidad son siempre crecientes e insistentes, lo cual, muchas veces justifica la ampliación de la planta del personal.

En lugar de contratar más personal, es recomendable destinar mayores recursos a la mejora de los salarios y prestaciones de los empleados competentes.






Entonces, ¿cómo incrementar en el corto plazo la calidad y cantidad de los recursos humanos con que trabaja el Municipio? Movilizando los recursos humanos de la comunidad y el sector privado. Cuando se trata de elaborar o ejecutar un proyecto de beneficio social, es posible recurrir al aporte de recursos humanos de la propia comunidad, de instituciones privadas como ONGs, de otras entidades del estado o de la empresa privada.

Movilizar esos recursos debiera ser una búsqueda constante de los presidentes municipales. Ésto implica desarrollar una actitud negociadora de promoción del aporte privado. Si algunos grupos de la población van a ser beneficiados, por la acción y los recursos municipales, esto es, los recursos de todos, es perfectamente posible pedirles un aporte recíproco. Sobre todo ahora que sabemos que el Gobierno no tiene recursos ilimitados, ni es bueno que los tenga porque uno de los malos resultados de dar todo hecho, es el «paternalismo» y el «clientelismo»¹³. Y, en el largo plazo, uno de sus efectos negativos ha sido anular la iniciativa de la gente, reduciendo sus propias capacidades de autodesarrollo.

El principal recurso de toda localidad es la capacidad de trabajo, creatividad, iniciativa y dinamismo de su gente. El Municipio tiene una inmensa reserva de recursos humanos en su propia comunidad.



■■■■■■■■■■

¹³ Entendemos por «clientelismo» al mal hábito de los políticos de viejo cuño, de servir a sus electores, amigos y familiares de manera preferente. A su vez éstos establecen una especie de pacto de lealtad con la autoridad clientelar.

Municipios y Desarrollo Económico Local

El Municipio tiene la función de facilitar el desarrollo integral en su territorio, una de sus tareas por tanto, es promover el desarrollo económico. ¿Qué puede hacer el Municipio? Un listado no exhaustivo de acciones directas o coordinadas con otros órdenes de gobierno puede ser:

a) Creación de un entorno adecuado para la instalación de las actividades económicas. Promover los servicios esenciales: agua, energía, recolección de basura, caminos, transporte, comunicaciones. También créditos, asistencia técnica e información.

b) **Atracción de actividades económicas.** Determinar la vocación económica de la región y desarrollar la capacidad para atraer y estimular las inversiones. La vocación puede establecerse en el plan de desarrollo local, en su componente económico. El perfil municipal, documento que sistematiza los atractivos productivos de los municipios, es un instrumento que sintetiza y divulga la información acerca de las ventajas de la localidad para la instalación de inversiones.

c) **Localización de las actividades productivas.** Mediante el *plan de ordenamiento territorial* se definen los distintos usos posibles del suelo, según vocación agrícola, minera, forestal, urbana u otras. A nivel urbano, el *plan de ordenamiento territorial* es el instrumento que indica las localizaciones de las áreas industriales, comerciales, recreativas o residenciales.

d) **Formación de recursos humanos para el desarrollo.** El gobierno local puede jugar un rol importante para promover la formación empresarial, la capacitación laboral y la adaptación del sistema educativo a los requerimientos de la economía local.

e) **Asegurar la sustentabilidad del desarrollo.** A menudo, el crecimiento de la economía va acompañado por depredación del medio ambiente. Contaminación del agua, residuos tóxicos, destrucción del patrimonio natural y cultural, contaminación acústica o visual. El gobierno local puede actuar como eficaz regulador y educador para asegurar un desarrollo equilibrado sustentable.

f) **Reciclamiento de actividades económicas en decadencia.** Las actividades económicas tienen un ciclo de vida limitado. La función del gobierno local es prevenir estas crisis, desarrollar e impulsar estrategias para reciclar o promover nuevas opciones de desarrollo.

g) **Otras acciones que promueven el desarrollo.** Los gobiernos locales pueden realizar otras tareas. Estimular con subsidios ciertas actividades o darles privilegios tributarios por periodos limitados. Desarrollar obras públicas que mejoren la infraestructura y generen empleo. Orientar la demanda para estimular los negocios locales. Asociarse con el sector privado para proyectos de infraestructura. Utilizar el mercado de capitales para financiar obras rentables e incrementar el ahorro.

Bibliografía

NASH, Michael. (1998). Cómo Incrementar la Productividad del Recurso Humano, Bogotá, Norma.

RODRÍGUEZ Estrada, Mauro. (1975). Integración de Equipos, México, Diana.

Et-al (1985). Guías Técnicas para la Capacitación del Servidor Público Municipal; INAP—CEDEMUN, México.

Et-al (1999). ABC de Gobierno Municipal; Instituto de Desarrollo Municipal, México.

Rosales Ortega, Mario (1994). Los Secretos del Buen Alcalde, IULA/CELCADEL, Santiago de Chile.

México D.F.
Diciembre 2004
Tiraje: 5,000 ejemplares