

# Guía para el Buen Gobierno Municipal

TOMO CINCO

FORTALECIMIENTO MUNICIPAL PARA EL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE

El Papel  
del Municipio en  
el Desarrollo  
de sus  
Comunidades

CINCO

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](http://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](http://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](http://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

Desarrollo, Descentralización  
y Democratización Local: El Rol del  
Municipio en el Desarrollo Local Integral.....1

## Capítulo II

La Función Principal de un Gobierno  
Local: Dinamizar el Desarrollo de sus  
Comunidades.....21

# 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 Gobierno Municipal, por su cercanía con la población y el territorio en el que se erige, resulta el ámbito ideal para el diseño e implementación de políticas y programas para el desarrollo y el bienestar comunitario.

En este sentido, es una tarea primordial de autoridades y funcionarios municipales, promover, articular y conducir los esfuerzos locales para enfrentar con éxito los retos que plantean la búsqueda del bienestar social en sus dimensiones económicas, políticas y sociales; por tanto, el Plan de Desarrollo Municipal, es el mejor instrumento con que se cuenta para guiar este proceso.

La planeación del desarrollo municipal es una actividad de racionalidad administrativa, encaminada a prever y adaptar armónicamente el quehacer gubernamental con la satisfacción de las necesidades básicas de la comunidad.

A través de la planeación, los ayuntamientos podrán mejorar sus sistemas de trabajo y aplicar con mayor eficacia los recursos financieros con que cuentan —con frecuencia li-



mitados— para el desarrollo de proyectos productivos y de beneficio social.

El Municipio, reconocido ya como orden de gobierno, necesita fortalecerse y desarrollar su capacidades de gestión desde una perspectiva democrática y de alta eficacia gubernamental que le permita aprovechar las oportunidades y sortear con éxito los desafíos actuales.

Con base en estas ideas, el presente manual propone un método para elaborar el Plan de Desarrollo Municipal teniendo una visión integradora de los conceptos clave en el mundo de la administración pública y del desarrollo socioeconómico: la participación ciudadana, el fortalecimiento institucional y el desarrollo sustentable.

capítulo uno

# Desarrollo, Descentralización y Democratización Local: El Rol del Municipio en el Desarrollo Local Integral

capítulo dos

# La Función Principal de un Gobierno Local: Dinamizar el Desarrollo de sus Comunidades

## Desarrollo, Descentralización y Democratización Local: El Rol del Municipio en el Desarrollo Local integral

*«La verdadera riqueza de las naciones está en su gente. El objetivo básico del desarrollo es crear un ambiente propicio para que los seres humanos disfruten de una vida prolongada, saludable y creativa. Ésta puede parecer una verdad obvia, aunque con frecuencia se olvida debido a la preocupación inmediata por acumular bienes de consumo y riqueza financiera»*

PNUDI, 1990

**1** El concepto de desarrollo ha evolucionado progresivamente. Sin embargo, este proceso ha tenido un carácter polémico y conflictivo. En las últimas décadas dos visiones centrales y contrapuestas se han disputado la primicia:

### El concepto de desarrollo basado en los dinamismos del mercado:

Para el liberalismo económico, la base del desarrollo es la iniciativa privada, es decir, la capacidad emprendedora de los individuos cuya condición de funcionamiento es el respeto a la libertad económica y a la propiedad privada. El mecanismo regulador natural de la economía es el libre funcionamiento del mercado. El Estado debe intervenir lo menos posible, dejando



al mercado la fijación de los precios sobre los bienes, incluidos el costo de la mano de obra, el interés del dinero y el valor de la moneda nacional. Sin embargo, el Estado debe asegurar la provisión de ciertos bienes públicos como la justicia y la seguridad ciudadana, la infraestructura esencial y los servicios básicos; aunque algunos de estos bienes y servicios puedan ser ejecutados más eficientemente por el sector privado.

## El concepto de desarrollo basado en la acción reguladora del Estado:

Afirma que el mercado, dejado a su espontaneidad, no garantiza la equidad, el cuidado del medio ambiente o el funcionamiento de la democracia participativa. Por lo tanto, el Estado, debe intervenir de manera selectiva, tanto para asegurar los necesarios equilibrios económicos, sociales y ambientales, preservar la autonomía de la nación frente a la economía internacional, como para fortalecer la democracia. Así como el desarrollo requiere de equilibrios más delicados que el simple crecimiento económico, exige también un rol activo y compensador del Estado.





acceso a los recursos necesarios para lograr un nivel de vida promedio. Si no se poseen estas oportunidades esenciales, muchas otras alternativas continuarán siendo inaccesibles».

«Pero el desarrollo humano no termina allí. Otras oportunidades altamente valoradas por muchas personas, van desde libertad política, económica y social, hasta la posibilidad de ser creativo y productivo, respetarse a sí mismo y disfrutar de la garantía de los derechos humanos»



## Conclusiones y Propuestas del Informe Sobre Desarrollo Humano del PNUD

- (1) Los países en desarrollo han realizado progresos significativos en materia de desarrollo humano durante las últimas tres décadas.
- (2) La brecha Norte - Sur en el campo del desarrollo humano básico se ha reducido considerablemente, a pesar de que la brecha de ingresos se ha ampliado.
- (3) Los promedios de progreso en cuanto a desarrollo humano ocultan grandes disparidades dentro de los países en desarrollo, entre las zonas urbanas y rurales, entre hombres y mujeres, y entre ricos y pobres.
- (4) Es posible lograr niveles bastantes respetables de desarrollo humano, incluso con niveles de ingreso bastante modestos.
- (5) No existe un vínculo automático entre el crecimiento económico y el progreso humano.
- (6) Los subsidios sociales son absolutamente necesarios para los grupos de menores ingresos.
- (7) Los países en desarrollo no son tan pobres como para no poder vincular el desarrollo humano y atender su crecimiento económico.

(8) Los costos humanos del ajuste suelen ser optativos y no coercitivos.

(9) Es indispensable contar con un entorno externo favorable que respalde las estrategias de desarrollo humano en la década de los noventa.

(10) Algunos países en desarrollo, especialmente en África, necesitan más asistencia que otros.

(11) Si la cooperación técnica tiene como propósito ayudar a consolidar aptitudes humanas y capacidades nacionales en los países en desarrollo, es preciso someterla a un proceso de reestructuración.

(12) Un enfoque participativo incluida la cooperación de las ONGs resulta vital en cualquier estrategia tendiente a lograr un desarrollo humano exitoso.

(13) Es imperativo reducir drásticamente las tasas de crecimiento demográfico a fin de lograr mejoras apreciables en los niveles de desarrollo humano.

(14) El crecimiento acelerado de la población en los países en desarrollo se está concentrando en las ciudades.

(15) Las estrategias de desarrollo sostenible deben satisfacer las necesidades presentes sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones de satisfacer sus propios requerimientos.

Cfr. RODRÍGUEZ Estrada, Mauro, Integración de Equipos

«El desarrollo humano tiene dos aspectos. La formación de capacidades humanas —tales como un mejor estado de salud, conocimientos y destrezas—, y el uso que la gente hace de las capacidades adquiridas para la producción, el descanso o las actividades culturales, sociales y políticas. Si el *desarrollo humano* no consigue equilibrar estos dos aspectos, puede generarse una considerable frustración humana (...) El desarrollo debe abarcar más que la expansión de la riqueza y de los ingresos. Su objetivo central debe ser el ser humano».

Para que haya efectivo desarrollo, la gente debe tener cierta situación básica de bienestar (alimentación, salud), adecuados conocimientos y destrezas (cultura, educación), oportunidades de acción (democracia, libertad) y, además, utilizar creativamente sus recursos (producción, comercio). En consecuencia, el desarrollo no sólo tiene como objeto al ser humano sino que el ser humano es el principal agente del desarrollo .



Entre las propuestas de políticas que hace el PNUD para avanzar en esta orientación (ver recuadro anterior), se señala que «un enfoque participativo (...) resulta vital en cualquier estrategia de *desarrollo humano*». En particular, propone «descentralizar el poder y los recursos del gobierno central para transferirlo a los municipios (...) y movilizar los ingresos municipales provenientes de fuentes locales con la participación activa de organismos privados y comunitarios»<sup>3</sup>. Es decir, para lograr un desarrollo más humano, es necesario aplicar las políticas descentralizadoras y de incremento de la participación de la ciudadanía.

**2** La descentralización ayuda a la democracia, al reforzar la autonomía local y liberar estrategias sociales, dinamizando así el desarrollo y fortaleciendo la participación ciudadana.

La descentralización puede ser un instrumento eficaz para el fortalecimiento de la democracia. En esencia, se trata de la devolución por el Estado central de los recursos y de las autonomías necesarias para decidir sobre su uso, a los gobiernos y comunidades locales. La descentralización es un poderoso instrumento para ayudar a dinamizar el desarrollo y profundizar la democracia. Existe cierto consenso en distinguir tres tipos de descentralización. A continuación se presentan brevemente:



- a) **Desconcentración:** En esta modalidad se trasladan los recursos y las capacidades operativas, pero no se concede autonomía en la toma de decisiones. Es decir, la facultad de definición de políticas y estrategias de ejecución sigue perteneciendo a los organismos nacionales, quienes transfieren la operación de los sistemas a sus propias unidades locales. En esta modalidad no hay autonomía.
- b) **Delegación:** Tiene lugar cuando agencias gubernamentales semiautónomas reciben la responsabilidad de operar ciertos servicios o infraestructura sectorial. Suele utilizarse en los sectores de energía, comunicaciones, puertos y transporte.
- c) **Transferencia:** Se asigna a los gobiernos locales la responsabilidad global de operación de servicios o ejecución de proyectos, con autonomía de funcionamiento. Es posible que los municipios operen centralmente el servicio o lo desconcentren asignándolo a alguna unidad ejecutora semiautónoma. En ambos casos la responsabilidad recae en los gobiernos locales sobre la base de la autosustentación del servicio.



Las tres motivaciones más comunes para impulsar la descentralización son:

- Mejorar la eficiencia administrativa;
- Ayudar a la equidad y la democratización; y,
- Mejorar el rendimiento financiero a través del incremento de ingresos y la racionalización de gastos de los servicios.

Estas tres motivaciones u objetivos no son siempre compatibles entre sí y muchas veces es necesario priorizar uno u otro objetivo.

Algunas observaciones críticas que suelen hacerse a las propuestas de descentralización son:

- a) No necesariamente la descentralización asegura la democratización de las decisiones. Si la descentralización devuelve el poder a los municipios sin que haya mecanismos eficaces de participación ciudadana, el resultado puede ser un simple refuerzo de la concentración del poder, ésta vez en las élites locales.



b) No siempre descentralizar la operación de los servicios lleva a su mejoramiento. En algunos puede ocurrir lo contrario. Mas bien parece necesario establecer, para cada función pública, los esquemas organizativos y ámbitos territoriales óptimos para el logro de los objetivos sociales de los servicios públicos. Esto implica, de paso, que cada país debe establecer la mejor forma de descentralizar conforme a su propia realidad nacional.

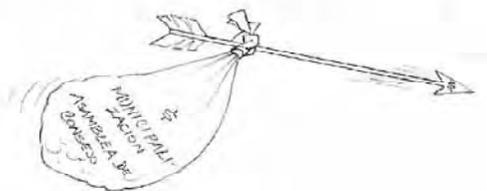
c) La propuesta de descentralización tiene un componente administrativo, otro económico y un tercero político que no son necesariamente concordantes. Las propuestas económicas de la descentralización tendrían como eje el aligeramiento del Estado, la privatización y la ampliación del rol del mercado para asignar los recursos, en tanto que las propuestas políticas poseen un fuerte potencial democratizador que puede ser contrario a los esfuerzos privatizadores.



Los argumentos críticos enumerados no se oponen a la descentralización, sino que constituyen observaciones para que no pierda su sentido simultáneamente progresista y modernizador. En suma, la descentralización puede ser un eficaz apoyo a la democracia y, al mismo tiempo, un impulso al desarrollo en la medida que:

- a) El traspaso de funciones de desarrollo y administración de servicios sea realizado mediante criterios técnicos que tengan en consideración los sistemas administrativos y las escalas territoriales adecuadas para asegurar la eficiencia y eficacia necesarios.
- b) Los gobiernos locales fortalecidos por la descentralización, cuenten con una autonomía efectiva para realizar sus iniciativas de desarrollo y, naturalmente, con los medios financieros necesarios.
- c) Los procesos de descentralización sean acompañados por la creación y el funcionamiento de sistemas eficaces de participación ciudadana, es decir, de todos los agentes sociales: trabajadores, empresarios, profesionales y técnicos, jóvenes, mujeres, tercera edad<sup>4</sup>, entre otros.

PROCESO DE DESCENTRALIZACION



4 Por ejemplo, en Chile, el servicio de bomberos es un voluntariado público que nadie pensaría en cambiar. Esto asombra a ciudadanos de países donde éstos son funcionarios públicos.

- d) Las políticas de descentralización expresen un grado suficiente de consenso entre los diversos agentes sociales y políticos, de manera que las nuevas estructuras descentralizadas funcionen efectivamente en un plazo breve.

**3** Los límites de la descentralización están lejos de ser alcanzados. Mientras en los países desarrollados los municipios cuentan hasta con la mitad de los recursos públicos, en México, los municipios disponen de menos del 6% de los recursos participables.

Otro límite visible, queda en evidencia al comparar los indicadores de gasto público local en los países desarrollados con los de las naciones latinoamericanas. Mientras que en los primeros el gasto municipal, como porcentaje del gasto público total, supera en promedio el 30%, en América Latina esta proporción se sitúa en menos del 10%. Desde el punto de vista de la transferencia de funciones y recursos públicos, hay todavía un amplio margen para descentralizar.



No obstante, para seguir avanzando en el desarrollo de las políticas de descentralización, es necesario, una «sintonía fina» en el diseño de las políticas de fortalecimiento de los gobiernos locales. Particularmente:

- decidir cuáles servicios pueden ser descentralizados;
- de qué manera se les va a administrar;
- asegurar su financiamiento estable;
- implementar una fuerte asistencia técnica en la transición, y,
- desarrollar sistemas de capacitación, incluida la educación cívica ciudadana, para ayudar a funcionarios y ciudadanos a adaptarse a las nuevas modalidades que exigen mayor involucramiento y responsabilidad.

**4** El Municipio es la institución pública básica de la descentralización. Su legitimidad histórica, su cercanía a la comunidad y el conocimiento de sus problemas lo hacen un agente clave para facilitar el desarrollo local.

El Municipio, por su cercanía a la comunidad conoce los problemas locales mejor que otras entidades públicas (estatales o federales), por lo que es el mejor instrumento de participación comunitaria para la solución de problemas y necesidades locales.



En algunas localidades, Oaxaca, por ejemplo, el gobierno municipal funciona con escasos recursos, pero logra movilizar efectivamente a los ciudadanos a través del “tequio” u otras formas de trabajo voluntario para acciones de mejoramiento local.

Es común la acción mancomunada entre el Municipio y la ciudadanía. Son innumerables los caminos, escuelas, centros de salud, puestos de vigilancia policial, canchas deportivas, sistemas de riego y otras importantes obras de infraestructura comunitaria realizadas con aportes conjuntos del Municipio y de los vecinos.

**5** El secreto de un buen gobierno local: una dirección que liderea, equipos de trabajos dinámicos y la activa participación de la comunidad. Resultados: obras, buenos servicios, una norma ágil y, sobre todo, impulso al desarrollo local.

El secreto de los buenos gobiernos locales es simple: el alcalde y sus equipos de trabajo actúan como **emprendedores públicos o sociales**, lidereando a sus comunidades a fin de estimular y promover acciones conjuntas de desarrollo con los diversos agentes locales. Hacen lo que debe hacerse, directamente o en asociación con otros agentes, sin dejarse intimidar por las limitaciones de la norma legal o por la insuficiencia de recursos.

Los **recursos humanos y financieros** se ven maximizados en su buen uso mediante la **planeación**, que no es otra cosa que un ordenamiento racional en el uso de los recursos escasos, y por la **participación ciudadana** que involucra a la comunidad. Para las buenas administraciones, los recursos municipales no son sólo sus funcionarios y su presupuesto, son también los recursos de todo tipo que aporta la ciudadanía: ideas, trabajo, proyectos, materiales, recursos financieros. Al respecto Gabriel Zaid afirma:

(...) Los problemas de personal no se reducen a la calidad de las personas. Igualmente importantes son los sistemas de trabajo, así como la afinidad entre personas y puestos. Cuando los sistemas son malos, ni las mejores personas pueden lograr buenos resultados. Cuando los sistemas son buenos y las personas también, pero se combinan mal los puestos con las personas o las personas entre sí, tam-

poco se logran buenos resultados. Ya no se diga cuando las personas no sirven, pero se sirven de la posición que tienen.

Abundan los mexicanos responsables, talentosos, competitivos y decentes que producen mucho en el extranjero, en un puesto adecuado para su capacidad, con buenos sistemas de trabajo. O que logran lo mismo en México, por lo general fuera de actividades dependientes del Estado, la política, los sindicatos. Significativamente, cuando son llamados para funciones públicas, la oportunidad termina fácilmente en fracaso. No es fácil producir lo que hay que producir (oficialmente), si todo está organizado (realmente) para otra cosa. Una misma persona produce resultados muy distintos al cambiar de contexto (...)

Publicado en *Reforma*, 31 de octubre de 2004

De este modo, los resultados de una acción municipal dinámica son: mejores servicios, nuevas obras e inversiones, adecuadas normas y regulaciones, y sobre todo, la facilitación del desarrollo local integral que abarca los campos económico, social, cultural y ambiental. Éste no se consigue de una vez y para siempre, es un proceso continuo que debe sustentarse.

17



### Rasgos Ideales de un Municipio que Funciona

Una reconstrucción ideal de un municipio que funciona bien (en base a la observación de gobiernos locales latinoamericanos reales) puede ser la siguiente:

- a) El alcalde es una persona dinámica, que mantiene un estrecho contacto con la ciudadanía evitando las actitudes clientelares o paternalistas y que actúa como un educador, enseñando con el ejemplo. Se rodea de técnicos capaces y motivados que no son ni sus amigos, ni sus seguidores. Prefiere un funcionario competente y capaz incluso de criticarlo, a un incondicional seguidor. Tiene una visión a 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 reparticiones del municipio, constituyen un conjunto de técnicos capaces y motivados, algunos de los cuales han sido traídos por el presidente, 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 más difíciles asuntos, y llegar a acuerdos positivos bajo la conducción del presidente. 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 la dinámica impuesta por la dirección municipal y labora con entusiasmo. Los buenos vínculos, han permitido la implantación de relaciones laborales positivas y funcionan sistemas de estímulos y de capacitación permanente. Los problemas internos son tratados abiertamente entre los funcionarios que les atañe, e incluso, con el propio presidente cuando afectan a todos. La Oficina de Recursos Humanos es más una instancia de capacitación e 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 una 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.

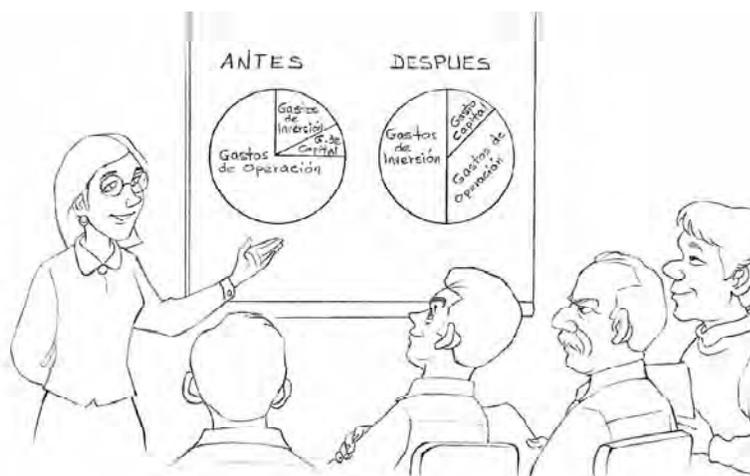
e) Como resultado del clima humano positivo y de la búsqueda de recursos externos la administración y los servicios municipales funcionan adecuadamente, siendo ésto bastante evidente para la ciudadanía. El Municipio realiza un plan de obras y mejoramiento de los servicios esenciales con participación de la comunidad y éste se ajusta a un plan de desarrollo local, sencillo y claro, aprobado por el Cabildo municipal 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 de los ciudadanos están al día en el pago de sus impuestos. Las calles, parques y plazas lucen limpias y se está desarrollando una nueva conciencia cívica.

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. El gobierno municipal está llevando a cabo programas de atención a la población marginada. Igualmente se impulsan algunos programas novedosos que pretenden promover el desarrollo económico y crear empleos productivos para paliar la desocupación.

h) El Municipio mantiene buenas relaciones con el gobierno estatal y federal, fundadas éstas en el respeto a la autonomía y libertad que le confiere la ley y consigue apoyos financieros para el desarrollo de proyectos de interés local. Evita el establecimiento de vínculos clientelares y participa activamente en las asociaciones de municipios, y entidades gremiales que representan al conjunto de los gobiernos locales.

Cfr. ROSALES Ortega, Mario. Los Secretos del Buen Alcalde.



## La Función Principal de un Gobierno Local: Dinamizar el Desarrollo de sus Comunidades

Hay ventajas si el Municipio asume el liderazgo en los esfuerzos destinados al desarrollo económico, ya que:

- Está familiarizado con las necesidades, recursos y características de su localidad;
- Toma en cuenta todos los puntos de vista, ya que representan los intereses de la comunidad;
- Es accesible y puede movilizar recursos de toda la comunidad;
- Tiene vinculaciones con otros niveles de gobierno para obtener apoyos y asistencia; y
- A menudo, tiene personal con experiencia.



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

Las funciones clásicas del Municipio han sido las de construir obras de infraestructura, administrar y proveer servicios básicos y normar o regular el desarrollo local. En muchas localidades intermedias y pequeñas, el Municipio ha construido caminos, puentes, escuelas, puestos de salud, mataderos, redes de agua, alcantarillado y energía eléctrica. También administra servicios como la recolección de basura, los mercados, rastros, el registro civil, la policía municipal y regula el desarrollo urbano, así como el ordenamiento territorial, el tránsito y la ubicación espacial de las actividades económicas.

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



Muchos municipios 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 administrativa, la mejora de la calidad en 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 – atendidos de manera directa o indirecta- 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, deportivos).
- b) Salubridad ambiental y manejo de residuos sólidos (recolección, separación y disposición final).
- c) Planeación y regulación del desarrollo urbano, de la construcción, del transporte y la seguridad pública.
- d) Servicios cívicos como el registro civil, el juzgado de faltas administrativas y la información al ciudadano.
- e) Coordinación y apoyo en programas para la promoción y mejora de la salud y la educación.
- f) Ejecución de programas sociales y de erradicación de la pobreza.
- g) Fomento del desarrollo económico y promoción del empleo, incluido el turismo.

- h) Defensa y cuidado del medio ambiente y la biodiversidad local.
- i) Promoción, rescate y fomento de la identidad y la cultura locales.
- 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 locales deben jugar un rol activo en el desarrollo local integral. Más que un papel ejecutor —aunque sin excluirlo por el principio de subsidiariedad del Estado<sup>5</sup>— la acción pública local debe contribuir a crear un ambiente económico, social y político propicio para el desarrollo local integral. El Municipio moderno debe funcionar como una instancia que facilita y estimula la acción participativa de los diversos agentes sociales locales. Participación ciudadana y estímulo del desarrollo local son, a fin de cuentas, dos caras de la misma moneda.



<sup>5</sup> El Estado hace lo que la comunidad por sí misma no puede realizar efectivamente.

**2** Una preocupación central de los gobiernos locales 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<sup>6</sup> que afecta a una parte importante de la comunidad local. 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 diferentes formas a nivel nacional. Una de ellas es establecer una línea de ingresos familiares mínimos sin los cuales no se pueden satisfacer las necesidades básicas de alimentación, vestido, vivienda, salud y educación, y posteriormente, calcular el número o porcentaje de la población excluida. Cuando el ingreso familiar es muy bajo, que no permite al grupo familiar ni siquiera alimentarse adecuadamente, se habla de extrema pobreza o alta marginación.



<sup>6</sup> Como afirmamos más atrás, el desarrollo humano se entiende como «un proceso en el cual se amplían las oportunidades del ser humano (como) son disfrutar de una vida prolongada y saludable, adquirir conocimientos y tener acceso a los recursos necesarios para lograr un nivel de vida decente»... «Otras oportunidades altamente valoradas (...) van desde la libertad política, económica y social, hasta la posibilidad de ser creativo y productivo, respetarse a sí mismo y disfrutar de la garantía de derechos humanos».

Una manera operativa de identificar la pobreza es mediante encuestas<sup>7</sup> para ubicar a las familias pobres y focalizar<sup>8</sup> mejor los programas sociales, identificando el número de hogares cuyo ingreso por persona es menor al necesario para cubrir las necesidades de alimentación, así como para cubrir los patrones de consumo básico en salud, educación, vestido, calzado, vivienda y transporte público.

Este método es aplicado con la finalidad de asignar, de manera objetiva, los diversos subsidios que se conceden a través de las administraciones locales<sup>9</sup>.



<sup>7</sup> Encuestas CAS, aplicada a la población marginada mediante visitas domiciliarias directas de encuestadores municipales. Contiene información sobre el grupo familiar, incluido educación y empleo, situación de la vivienda o terreno, electrodomésticos).

<sup>8</sup> «Focalizar», significa dirigir los programas sociales a las familias realmente pobres, con exclusión del resto.

<sup>9</sup> Otros indicadores posibles: i) analfabetismo real o por desuso y abandono escolar; ii) desempleo y subempleo crónicos; iii) malnutrición y deficiencias de salud derivadas; iv) falta de acceso a servicios básicos: agua, energía, drenaje; v) carencia de vivienda o vivienda precaria; vi) desorganización familiar; vii) desórdenes de personalidad, inmadurez y apatía.

## Las Causas de la Pobreza

No existe consenso para establecer las razones de la pobreza, no obstante, enumeraremos las principales distinguiendo entre causas macrosociales o estructurales y las causas microsociales. Entre las primeras mencionamos:

- a) **Economía tradicional de lento crecimiento, junto a una fuerte explosión demográfica.** Al incrementarse la población más rápido que la producción y la riqueza, el resultado es un empobrecimiento progresivo de conjunto.
- b) **Mala distribución del ingreso y la riqueza.** La desigual distribución del capital genera un acceso inequitativo del ingreso y esto tiende a perpetuar las desigualdades sociales. Esto quiere decir que los pobres no llegan siquiera a poseer un capital mínimo para trabajar como productores individuales autosuficientes.
- c) **Desempleo crónico y/o subempleo.** La falta de trabajo estable y adecuadamente remunerado en determinados países o regiones de poco dinamismo productivo, genera una situación de pobreza permanente.
- d) **Servicios básicos de mala calidad.** La pobreza se asocia con: i) falta de desarrollo físico y psicológico producido por mala alimentación y servicios de salud deficientes y ii) con una baja educación que no permite a la persona pobre asumir una capacitación técnica adecuada para ingresar al mundo productivo.

e) **Insuficiente poder político y organizacional.** Los pobres están mal representados en la estructura institucional y política. No tienen partidos que los representen genuinamente. Y sus organizaciones sociales o no existen o son débiles.

f) **Pertenencia a etnias minoritarias.** En muchas partes de América Latina la situación de pobreza afecta sobre todo a grupos indígenas que poseen culturas y formas de vida diversas a las dominantes.

Entre las causas microsociales se puede mencionar:

g) **Cultura de la pobreza o «síndrome de la desesperanza aprendida».** Los pobres «aprenden» a ser pobres. Los modelos culturales en los que se desenvuelven están impregnados de pesimismo y derrotismo. La pobreza es vista como una fatalidad frente a la cual no se puede hacer nada más que aceptarla.

h) **Ligado a lo anterior, modelos familiares inadecuados.** Los hogares de los pobres son, a menudo, hogares en crisis. Madres abandonadas total o parcialmente junto a sus hijos. Padres viciosos o poco responsables. Machismo, violencia doméstica son causas de que el grupo familiar no logre salir de la situación de pobreza.

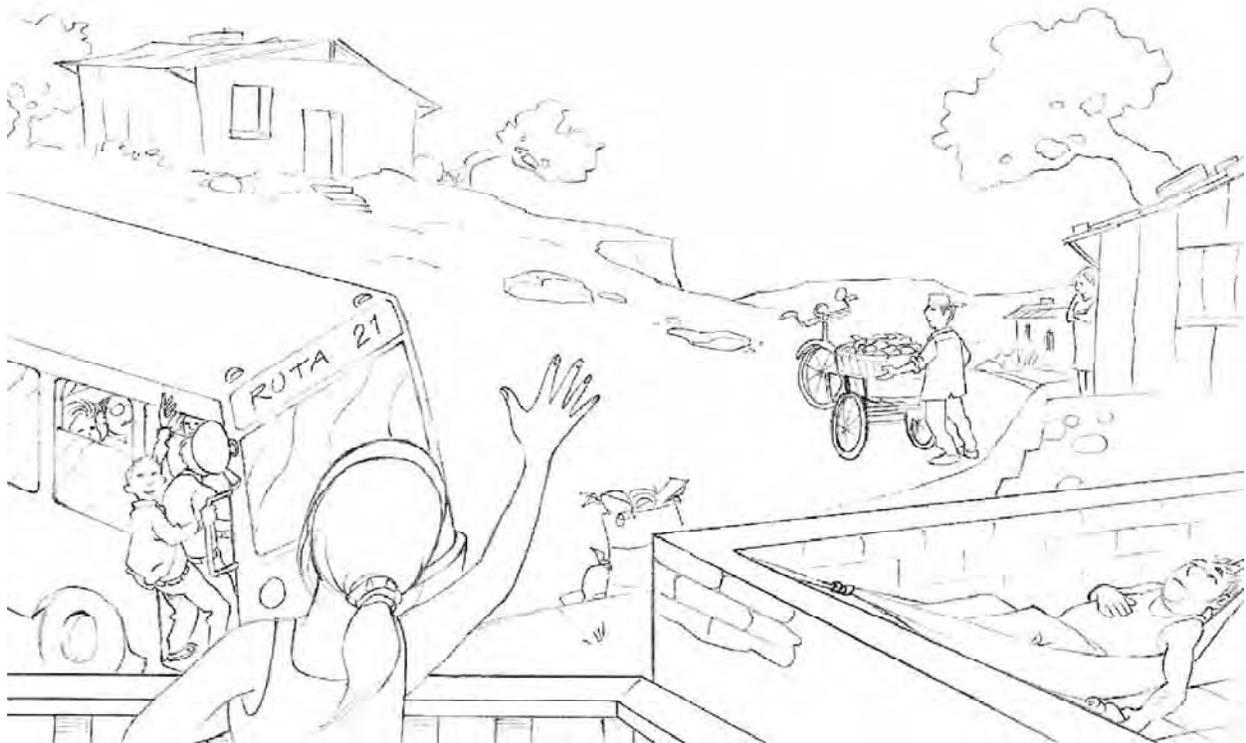
i) **Situaciones individuales de deficiencias físicas o psicológicas permanentes no debidamente tratadas que afectan a algunos individuos.**

Por último, aunque no constituye una causa en sí, la complejidad de los programas sociales dirigidos a los pobres no permiten siempre a éstos acceder con facilidad al uso de sus beneficios. Hay a menudo fugas de recursos a grupos no marginados.

Cfr. ROSALES Ortega, Mario. Los Secretos del Buen Alcalde.

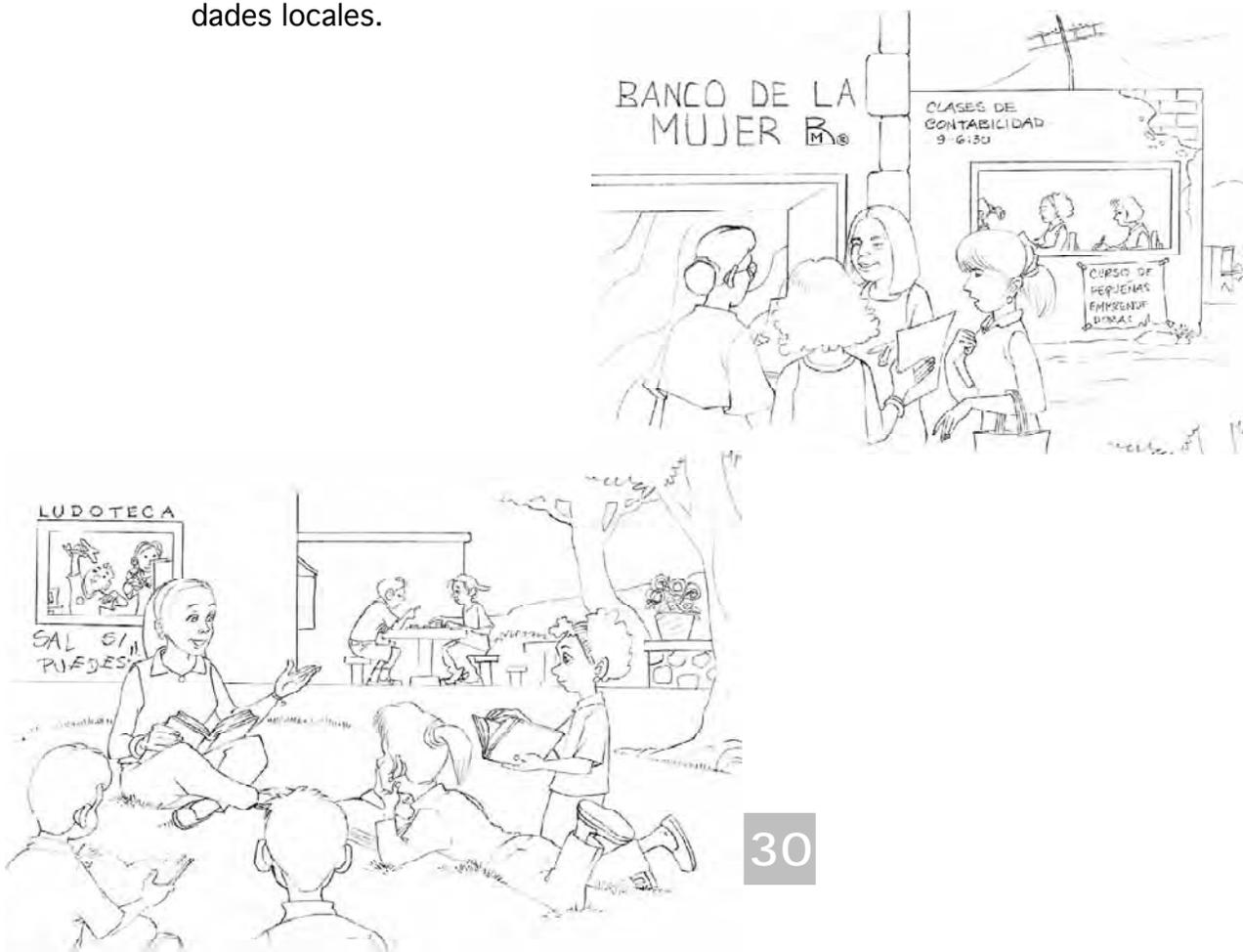
¿Cuáles son las causas de la pobreza? No existe consenso al respecto. Se mencionan causas estructurales, como: i) economía tradicional de lento desarrollo junto a crecimiento demográfico fuerte, ii) mala distribución de la riqueza y el ingreso, iii) desempleo y subempleo, iv) educación y salud deficitarias, 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.



Una eficaz política para erradicar la pobreza debe combinar diversas acciones que ataquen tanto las causas macrosociales como aquellas que afectan más directamente a los individuos.

No obstante la centralización de los programas en el ámbito federal, cada vez más municipios desarrollan acciones para combatir la pobreza, ya sea de manera directa o en asociación con otras instituciones. En otros casos, los gobiernos locales negocian con los niveles nacionales y regionales —o con el sector privado social de ONGs, asociaciones sociales, fundaciones privadas— para que estos programas sean aplicados en sus localidades. De cualquier manera, la acción contra la pobreza es ahora preocupación municipal y moviliza a las autoridades locales.



**3** Uno de los mejores modos de luchar contra la pobreza es dinamizar la economía local 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.

Empero, ¿puede el Municipio promover el desarrollo económico a nivel local? Muchos críticos de los gobiernos locales aseveran que los procesos de crecimiento económico trascienden los marcos estrechos de la economía local. 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 locales, debemos tener en cuenta que hay importantes componentes microsociales del desarrollo productivo. Si una comunidad local 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 a nivel local mediante un reforzamiento de los valores culturales proclives a la producción y a la educación técnica.

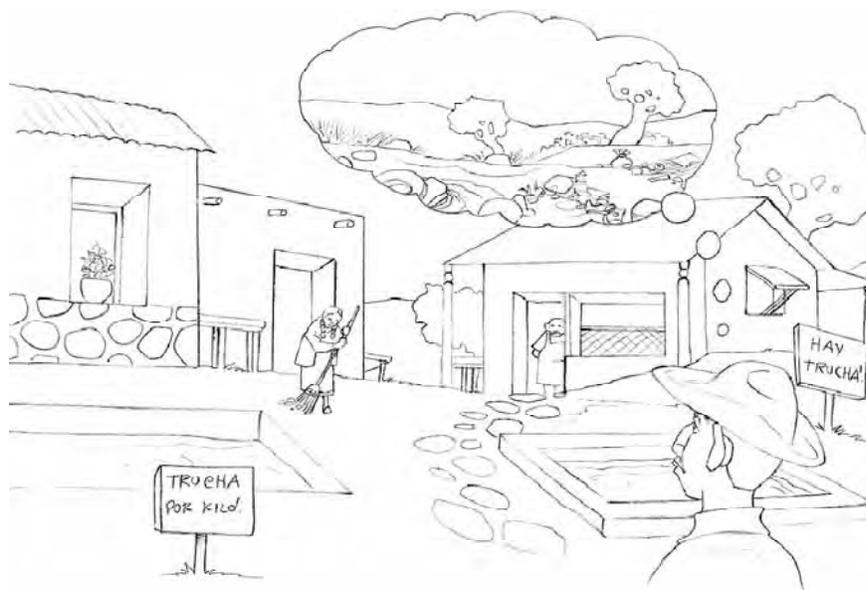
Determinadas actividades económicas —como el turismo, la pequeña producción agropecuaria, artesanal o la localización de ciertas industrias— pueden ser efectivamente atraídas y estimuladas en el nivel local. Incluso los municipios pequeños pueden actuar asociados entre sí para estimular el desarrollo económico de los espacios regionales a los que pertenecen.

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



**4** El desarrollo debe sustentarse a si mismo. Es decir, el crecimiento económico no puede impulsarse a costa de la destrucción progresiva del medio ambiente.

La Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en su importante informe «Nuestro Futuro Común», acuñó el término *desarrollo sustentable*, para indicar que se debe: «asegurar que (se) satisfagan las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias»<sup>10</sup>. Se trata de una dramática voz de alerta sobre las consecuencias letales para el medio ambiente natural del actual estilo de desarrollo. Algunas de las principales consecuencias de la desacertada planeación ambiental son las que se enumeran en el cuadro adjunto.

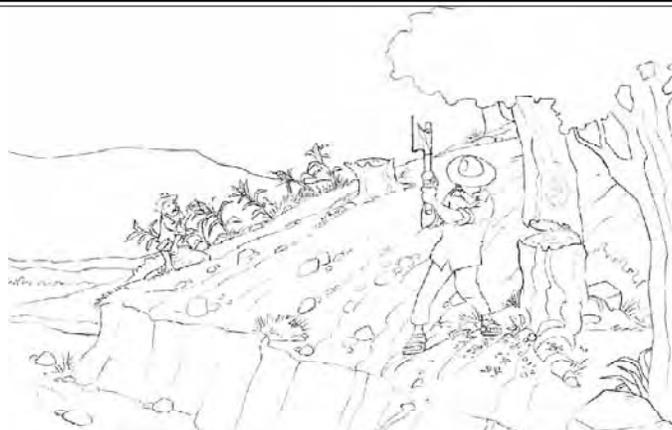


.....  
<sup>10</sup> Cfr. Banco Mundial: “Informe sobre el Desarrollo Mundial 1992: Desarrollo y Medio Ambiente”. p. 8.

**Principales Consecuencias de una  
Planeación Ambiental Inadecuada  
para la Salud y la Productividad**

<b>Problema Ambiental</b>	<b>Efecto sobre la Salud y la productividad</b>
Contaminación y escasez del agua	Riesgo de enfermedad y muerte para poblaciones afectadas. Agotamiento de acuíferos, alto costo de agua potable, disminución de la pesca, limitación de la actividad económica.
Contaminación del aire	Variados efectos nocivos para la salud, restricción en uso de vehículos y actividad industrial, efectos de lluvia ácida en bosques y agua.
Basura	Propagación de enfermedades infecciosas peligrosas, atasco de drenajes, contaminación de recursos de agua.
Degradación de suelos	Suelos agotados, pérdida de productividad, mayores sequías, sedimentación de embalses y canales, con efectos en el bajo nivel nutricional de la población.

Problema Ambiental	Efecto sobre la Salud y la productividad
Deforestación	Inundaciones que provocan muertes y enfermedades, pérdida de productividad, mayores sequías, sedimentación de embalses y canales.
Pérdida biodiversidad	Limitando el desarrollo de nuevos medicamentos. Deterioro de ecosistemas y la desaparición de recursos genéticos.
Cambios atmosféricos	Desastres climáticos, elevación del nivel del mar, perturbación de cadenas alimentarias, agotamiento de la capa de ozono, con efectos en el ser humano como cáncer y cataratas.



¿Qué puede hacer el municipio para mejorar el manejo del medio ambiente? He aquí un listado de posibles actividades sugeridas por expertos en el tema<sup>11</sup>:

**a) Uso del suelo.** Mediante un plan de ordenamiento se pueden definir zonas agrícolas y forestales preservando áreas de paisaje, históricas y de naturaleza no reemplazable. También, inventariar servicios, infraestructura existente y clasificar áreas de desarrollo para el momento actual y el futuro.

**b) Vivienda.** Es posible controlar la aplicación de normas y códigos de construcción que hacen más eficiente el uso de energía, agua y manejo de desechos. También el respeto de las normas paisajísticas limitando la deforestación.

**c) Energía.** Las normas sobre el uso del suelo permiten racionalizar el uso de la energía e incentivar el uso de energías alternativas como la solar, eólica, biomásica o geotérmica.

**d) Cuidado del agua.** Se pueden establecer normas de calidad del agua potable, monitorear el agua de vertientes, aplicar normas para regular las prácticas susceptibles de contaminar, delimitar las áreas de protección de pozos, aplicar técnicas de buen uso del agua potable y de riego.

**e) Saneamiento y manejo de aguas residuales.** Capacitar al personal municipal y a la comunidad en sistemas de saneamiento ambiental y difundir métodos alternativos de control de desechos líquidos.

.....

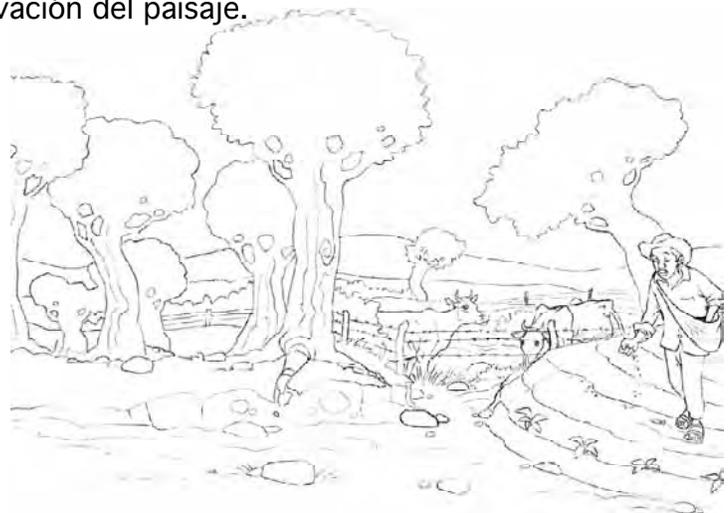
<sup>11</sup> Cfr. BRUGMANN, J. y HERSH, R. Cities as Ecosystems: Opportunities for Local Government.

f) **Manejo de desechos sólidos.** Utilizar sistemas efectivos de recolección de basura, incluidos rellenos sanitarios y emisiones de metano. Incentivar la operación de programas de reciclaje de desechos (papel, cartón, plásticos, metales, residuos orgánicos para producción de abonos).

g) **Monitoreo ambiental y evaluación de proyectos.** Es necesario establecer vigilancia del aire, agua y suelos; exigir pre-evaluación del impacto ambiental de proyectos productivos, limitar y controlar la tala de bosques, incorporar a la comunidad en el manejo ambiental.

h) **Manejo de materiales peligrosos.** Es conveniente normar el uso de maquinarias, procesos industriales y aparatos eléctricos. Prohibir el uso de materiales peligrosos. Limitar el uso indiscriminado y mejorar el manejo de fertilizantes y pesticidas, incluida la aplicación de normas de seguridad para sus operadores.

i) **Conservación y protección del hábitat natural.** Inventariar los recursos naturales existentes, incluidos flora y fauna. Determinar normas de propiedad de dichos recursos. Otorgar protección especial a zonas territoriales de significación especial: áreas de vida salvaje, áreas frágiles, cursos de agua y tierras agrícolas. Programas de reforestación y conservación del paisaje.



Decálogo del Ciudadano Ambientalmente Consciente	
I	Intenta ahorrar el máximo de energía
II	Evita contaminar
III	Utiliza productos reciclados o reciclables
IV	Consume lo menos posible: lo justo, lo necesario
V	Prefiere los productos naturales, no demasiado manufacturados
VI	Está bien informado de los efectos que produce aquello que consumes
VII	Prefiere el entorno natural al artificial
VIII	Opta por la permanencia de las cosas, no por aquello que es de corta duración o desechable
IX	Protege la flora y la fauna
X	Piensa en las generaciones del futuro

Cfr. HOFFMANN, Adriana y Mendoza, Marcelo. De cómo Margarita Flores puede cuidar su salud y ayudar a salvar el planeta.

**5** La cultura es la base de la identidad local, nos permite ser nosotros mismos en un mundo que se globaliza; su rescate y estímulo es otra gran tarea municipal que tiene, además, muy positivos efectos en el desarrollo económico.

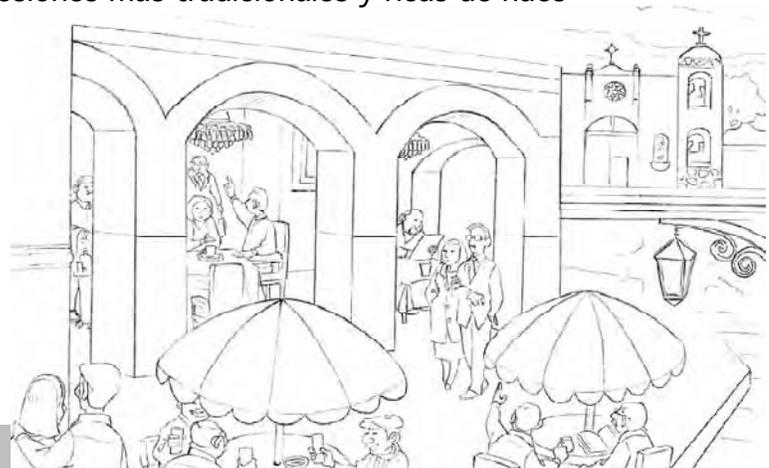
Las revolución de las comunicaciones y el incremento del comercio mundial estandarizan, masifican e internacionalizan las formas de consumo. Vestimos prendas iguales y seguimos la moda mundial. Adquirimos idénticos bienes de consumo durables. Leemos la misma literatura, nos impactan las mismas noticias y vemos similares programas de televisión. El mundo es, cada vez más, una aldea global.

Ante estas tendencias surge una creciente valorización de las culturas locales que expresan nuestra idiosincrasia, nuestra manera de comportarnos y actitudes ante la vida. La lengua materna, incluido el lenguaje coloquial y el acento local, los hábitos de conducta, la comida típica, las fiestas tradicionales, el folclore, el arte más clásico, la arquitectura y hasta los chistes reflejan y revelan lo que somos, es decir, nuestra identidad. Es también, la cultura lo que hace atractiva a nuestra localidad a los ojos, oído y paladar del visitante nacional o extranjero.

Tarea municipal importante es, entonces, la preservación de la cultura. En un mundo globalizado es necesario preservar sistemáticamente nuestro patrimonio cultural ¿Qué puede hacer el Municipio? He aquí algunos ejemplos:

- Prácticamente todo el territorio mexicano es conocido por su cultura, ferias típicas, festivales artísticos, raíces históricas, arqueología, vestimentas, arte culinario, etc; donde sólo por citar algunos casos, podemos mencionar algunos lugares como: Puebla, Guadalajara, Aguascalientes, los Tuxtlas, la Huasteca, el Soconusco, Veracruz, Tlaxcala, Pátzcuaro, Morelia, Oaxaca, Guanajuato, etc; quienes han aprovechado esta riqueza para desarrollar su economía. Lamentablemente, en muchos casos, no ha sido el gobierno local quien desarrolla y aprovecha este tipo de actividades, sino los gobiernos estatales y federal a través de instancias centralizadas o fideicomisos. En México y América Latina existen diferentes ejemplos de poblaciones o ciudades en las que se realizan acciones para preservar la cultura y a partir de ello fomentar el desarrollo; algunas acciones destacadas son:
  - El ordenamiento y **valorización de su ciudad** , que contempla el rescate de la arquitectura urbana y su presentación valorizada a los ojos del visitante.
  - Desarrollo de políticas de **protección del patrimonio urbanístico** local regulando su uso.
  - **Concursos de leyendas locales**, mediante los cuales los jóvenes, rescataron mitos y leyendas de la tradición oral. Creación de museo arqueológico, sobre la base de miles de muestras rescatadas y clasificadas.

- En ciudades y pueblos de México se realiza la fiesta anual local con carros alegóricos, concursos de baile, trajes típicos, exposiciones y premios. A menudo se incluye un concurso de comida típica, con jurado seleccionado entre los mejores catadores y comedores de la localidad.
- En Guanajuato y Xalapa, por citar algunos, todos los veranos se realizan conciertos de música clásica al aire libre, esto ha pasado a ser una tradición que durante décadas reúne y educa, sobre todo, a la población joven.
- En muchos pueblos pequeños hay mercados especiales para exhibir y vender artesanía local.
- En ciudades grandes e intermedias se promueven actividades culturales como teatro callejero y la presentación de artistas locales.
- En fin, prácticas e ideas novedosas hay innumerables, lo importante es probar que el Municipio puede asumir un rol cultural clave, estableciendo una estrategia para el rescate y defensa de la cultura local. Ello, antes de que las tendencias a la globalización hagan desaparecer algunas de las expresiones más tradicionales y ricas de nuestro legado.



**6** El desarrollo necesita de una mejor conducta cívica de la ciudadanía: una tarea municipal importante es la educación cívica para el desarrollo y la participación.

La descentralización no termina en el municipio, la mejor estrategia de desarrollo local es aquella que involucra positivamente a la gente. Que estimula a la ciudadanía para actuar como efectivo agente de cambio. En la compleja sociedad moderna, el Estado no está en condiciones de realizar por sí sólo el conjunto de tareas públicas porque no tiene los recursos necesarios. Sin embargo, tampoco sería adecuado un sistema de administración local que deba corregir permanentemente las faltas de ciudadanos que ensucian o contaminan.

Ningún municipio del mundo está en condiciones de mantener limpia una ciudad, a menos que cuente con la colaboración activa de la comunidad. Las hermosas y limpias ciudades del norte de Europa se mantienen no sólo por los eficientes servicios de aseo sino, especialmente, por la conducta cívica de la gente que cuida la limpieza de los espacios públicos como si fuera el de sus propios hogares.

Otro tanto ocurre con el respeto de las normas del tránsito, con el pago de los tributos locales o el cuidado del medio ambiente. El ciudadano del mundo desarrollado cumple con sus obligaciones cívicas y, por eso, exige de sus autoridades.

¿Es posible esta conducta en los municipios de México? Sin duda. Hay ejemplos que ilustran bien cómo el ciudadano puede aprender en plazos cortos a comportarse de manera cívica:

- En Quito, Ecuador, el municipio creó una empresa de transporte público con un sistema de paraderos fijos ubicados cada doscientos o trescientos metros, ocurre lo inverso del transporte privado cuyos autobuses se detienen en cualquier lugar. El sistema funcionó bien desde el primer día y los quiteños aprendieron rápido a hacer ordenadas filas para esperar su turno y subir a los autobuses.
- En Caracas, Venezuela y Santiago de Chile, los sistemas de transporte subterráneo (metro) lucen pulcros sin graffittis en sus paredes o basura en el suelo. Desde su operación inicial se ha puesto especial énfasis en la educación del usuario. No se permite el ingreso con helados u otros alimentos y se incita a la gente a tirar los desperdicios en basureros bien ubicados. Estos *metros* latinoamericanos se mantienen más limpios y ordenados que los de París o Roma.
- En Valparaíso y Viña del Mar, Chile, existen numerosos pasos peatonales ubicados en las esquinas o incluso a mitad de cuadra. Cuando un peatón inicia el cruce, los autos y autobuses se detienen sin que medie semáforo, ni policía alguno. Sólo los turistas primerizos tienden a contravenir la norma... por una sola vez. La reprobación instantánea de los transeúntes rápidamente les hace aprender.



- La intendencia municipal de Maldonado, Uruguay, donde se encuentra el balneario de Punta del Este, tiene que duplicar al personal de recaudación ante la avalancha de contribuyentes que llega a pagar puntualmente sus impuestos, los meses de enero y febrero. Los veraneantes, muchos de ellos argentinos, se apresuran a cumplir sus obligaciones al inicio del año, época en que hacen uso de sus casas de verano y están físicamente presentes en Maldonado.

La educación cívica empieza con los jóvenes. Las escuelas y colegios debieran poner especial énfasis en el aprendizaje de conductas cívicas. Limpieza de los espacios públicos, responsabilidad en los deberes públicos, así, mañana los jóvenes pagarán sus contribuciones y serán solidarios con los grupos sociales y las personas más desvalidas.

- En la localidad de San Esteban, en Chile, jóvenes de diversas organizaciones han instalado basureros en la plaza del pueblo y ellos mismos dan el ejemplo, depositando la basura en ellos.
- En el municipio de Tavio, Colombia, los jóvenes desencadenaron un verdadero movimiento cívico que permitió la dinamización del desarrollo en ese lugar.

La educación cívica debe ser una preocupación permanente del Municipio para influir positivamente en toda la ciudadanía. Sólo ciudadanos educados en el cumplimiento de sus deberes cívicos pueden garantizar la gobernabilidad local, expresada en servicios públicos financiados, debidamente mantenidos y que satisfagan las necesidades del conjunto de la población.

# Bibliografía

BRUGMANN, y Hersh, R. (1991). Cities as Ecosystems: Opportunities for Local Government, USA, ICLEI.

HOFFMANN, Adriana y Mendoza, Marcelo. (1990). De Cómo Margarita Flores Puede Cuidar su Salud y Ayudar a Salvar el Planeta, Chile, Casa de la Paz.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. (1990). Informe Sobre Desarrollo Humano, USA, ONU.

ROSALES Ortega, Mario. (1994). Los Secretos de un Buen Alcalde, Chile, UIILA/CELCADEL.

*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