



# Guía para el Buen Gobierno Municipal

TOMO SIETE

FORTALECIMIENTO MUNICIPAL PARA EL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE

Participación  
Ciudadana Y  
Desarrollo  
Local

SIETE

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

La Participación Ciudadana en la Gestión Local.....1

## Capítulo II

La Planificación con Participación de la Comunidad.....13

## Capítulo III

Los Gobiernos Locales y la Gestión Participativa.....37



# 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 desarrollo y mejoramiento de las condiciones de vida de la población, requiere de la transformación democrática de los municipios, ya que es en este ámbito en el que se da el primer punto de articulación entre la sociedad y el gobierno. Es el espacio territorial que enmarca la vida cotidiana de quienes lo habitan, en él satisfacen sus necesidades básicas y se dirimen conflictos a partir de relaciones sociales y de poder específicos.

La democratización municipal requiere de una serie de condiciones y acciones encaminadas a lograr una auténtica participación de la ciudadanía que sea directriz de los siguientes ejes:

a) Un proceso de planeación y gestión del desarrollo sustentable a nivel local que incluya los diversos intereses y demandas de la población.



b) Un proceso de reforma del gobierno que democratice y eficiente los órganos políticos y administrativos del poder municipal, y

c) Un proceso de fortalecimiento de la sociedad civil mediante la transferencia de espacios de poder real a la ciudadanía, para el diseño e implementación de proyectos de interés común en el municipio.

El Municipio constituye el ámbito en el que, cotidianamente, los ciudadanos expresan sus necesidades y prefiguran sus proyectos, es por esta razón que el Municipio debe convertirse en el espacio en el que, de manera preponderante, se definan las estrategias, los programas y los proyectos de desarrollo económico y social. Democracia, autonomía, desarrollo y participación no son conceptos inconexos y distintos, al contrario, su conjugación es necesaria en aras de un nuevo municipalismo que dé respuesta a las distintas demandas sociales.

El desarrollo económico y social de las comunidades, difícilmente puede existir si no se nutre de la imagen de futuro, que los ciudadanos que habitan un Municipio tienen de sí mismos. El desarrollo local debe insertarse en el marco de una estrategia democrática de participación que permita a los ciudadanos ser artífices de su destino, dejando de ser sujetos pasivos de las decisiones de los poderes públicos y convirtiéndose en ciudadanos participativos, exigentes con las soluciones que se aportan, conscientes de los problemas de su colectividad e implicados en la solución de los mismos.

Las estrategias de participación se deben insertar en una dimensión más amplia que la receptividad, es decir, requerimos hacer de nuestras administraciones públicas, organizaciones volcadas hacia los problemas de los ciudadanos, atentas a sus necesidades y, por ello, abiertas para definir, estructurar y



planificar los objetivos y principios que han de orientar la gestión de los procesos vinculados al desarrollo, haciendo de éste un espacio abierto a la sociedad civil, a fin de servir de catalizador de todas las energías de la comunidad local, así mismo, la participación activa de los ciudadanos, constituye un preventivo a las prácticas de corrupción.

La conducción del proceso de desarrollo por parte de la población local, constituye un rasgo que alienta un desempeño eficiente y eficaz de todos aquellos involucrados en las tareas de definición y ejecución de los programas y los proyectos. La escala en la que opera el desarrollo local le otorga una mayor flexibilidad para la reorientación de los programas y proyectos atendiendo a los cambios que ocurren en los ámbitos que rebasan el municipio. El desarrollo local es pues, impensable, si no es soportado por un proceso de planificación comunitaria y municipal.

En la presente Guía encontrará usted elementos que le ayudarán a comprender la importancia y alcance de la participación social, así como ideas y experiencias para fortalecer la organización social, en la perspectiva del desarrollo y mejoramiento de los municipios.

capítulo uno

# La Participación Ciudadana en la Gestión Local

capítulo dos

# La Planificación con Participación de la Comunidad



capítulo tres

# Los Gobiernos Locales y la Gestión Participativa







# Gestión y participación

La gestión municipal puede ser entendida como “la organización y el manejo de recursos organizativos, financieros, humanos y técnicos por parte del Ayuntamiento, para proporcionar a los distintos sectores de la población los satisfactores de sus respectivas necesidades de bienes de consumo individual y colectivo”, y estimular sus potencialidades de desarrollo local.

Cuando se hace referencia a la gestión, se está hablando de un proceso de toma de decisiones a través del cual se determina el futuro de una localidad, en términos de su desarrollo. Para el desarrollo de la gestión, los municipios cuentan con una estructura institucional de apoyo conformada por normas, competencias, procedimientos, estructuras administrativas, recursos humanos y económicos, etc., cuya articulación permite a las autoridades y a los funcionarios municipales atender las necesidades y demandas de la población.

Por otra parte, las decisiones son tomadas atendiendo al juego de influencias de las distintas fuerzas sociales y políticas sobre las instancias de poder local. La gestión municipal es política en la medida en que intervienen grupos que representan intereses individuales y colectivos, los cuales instituyen reglas de juego, establecen relaciones entre sí y desempeñan distintos roles en los procesos de decisión. En ese sentido, la gestión municipal no debe entenderse únicamente como la habilidad gerencial para administrar recursos, sino como la capacidad para negociar las decisiones y resolver los conflictos.



La intervención de las comunidades es un ingrediente, hoy en día, fundamental para los procesos que se desenvuelven en el ámbito local, tanto desde la perspectiva jurídica, como social. En efecto, la participación se ha convertido en un aspecto central y prioritario en la vida de los municipios.

La participación es un instrumento clave para contribuir a la solución de los problemas más apremiantes a nivel local y para la realización de una gestión más democrática, eficiente y eficaz.

La participación es un término que ha tenido diversas acepciones. La noción de participación ha estado marcada por diversos factores de la población, excluidos de los beneficios sociales, los procesos de modernidad, la transformación institucional de los estados y la democratización.

## La noción de participación: tipos, niveles y condiciones

### ¿Qué es la participación?

Cuando se hace referencia a la participación se está, generalmente, hablando de cosas distintas según la óptica desde la cual se mira. En todo caso, para efectos de este manual, el término participación alude a:

Una forma de intervención social que le permite a los individuos reconocerse como actores que, al compartir una situación determinada, tienen la oportunidad de identificarse a partir de intereses, expectativas y demandas comunes, y que están en capacidad de traducirlas en formas de actuación colectiva con una cierta autonomía frente a otros actores sociales y políticos.

En ese sentido, *participación* es entendida como la intervención (directa o indirecta) de distintos actores en la definición de las metas de acción de una colectividad y de los medios para alcanzarlas. Es un proceso social que genera la interacción de diferentes actores (individuales o colectivos) en la definición de su destino colectivo. Esa interacción involucra, por tanto, relaciones de poder que se presentan en todos los espacios donde se despliegan relaciones humanas y que tienen una incidencia mayor o menor según los intereses, las valoraciones y las percepciones de los implicados en la interacción. Es importante indicar que estas expresiones de poder generan tensiones y conflictos que pueden tener un efecto positivo o negativo en los procesos de participación.

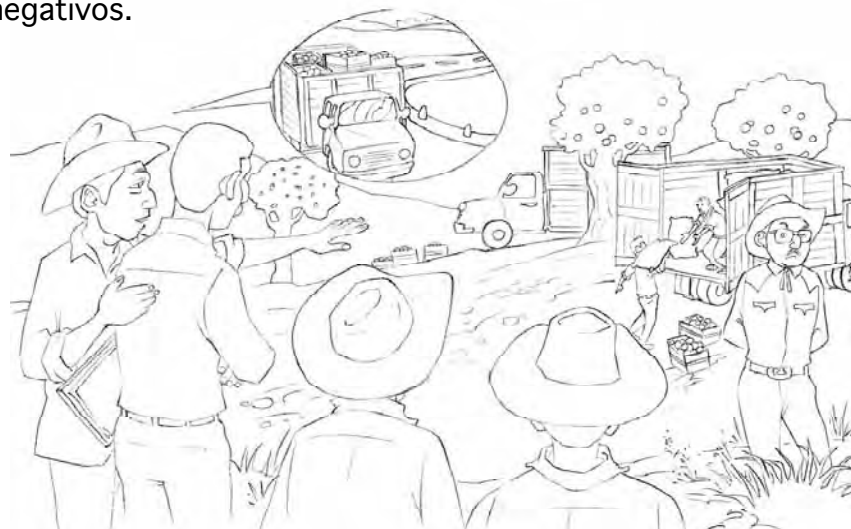
Un ciudadano participa cuando se ve afectado por una decisión o una medida tomada en el municipio, barrio, localidad, departamento, etc., o cuando desea concretar un deseo, o un proyecto. Por ejemplo, un usuario del servicio de agua interviene cuando se siente afectado por el aumento de las tarifas del servicio. Su participación puede ser de diversa índole, pero él actúa en función de sus intereses y demandas y con el objeto de mejorar su situación. Un vecino participa en el mejoramiento de las condiciones de vida del barrio cuando forma parte activa de un comité de barrio pro-pavimentación. Su acción está encaminada a dar respuesta a un problema sentido en la cuadra o en el barrio. Los ciudadanos actúan a partir de sus necesidades y del interés que tengan para resolver un problema o para hacer realidad una aspiración. La solución que se le dé a los problemas está mediada por las motivaciones, expectativas e intereses de los individuos.



En un proceso participativo se expresan relaciones de poder. Esto significa que los actores involucrados buscan imponer sus intereses y puntos de vista sobre el “qué hacer”. Se despliegan estrategias y pautas de comportamiento que conducen a la aceptación de las alternativas de solución por parte de los otros actores. Esta imposición de las decisiones está cimentada generalmente, en ciertas condiciones “favorables” de unos actores frente a otros, por ejemplo, el mayor conocimiento que se tiene sobre la problemática, la posibilidad de contar con recursos económicos, un nivel educativo mayor, etc.

En tanto incorporan relaciones de poder, los procesos participativos en la mayoría de los casos dan lugar a conflictos o tensiones que pueden llevar a abortar los procesos participativos o, si se manejan y resuelven adecuadamente, a potenciarlos.

De todas formas, es importante tener en cuenta que los conflictos se presentan en cualquier interacción social y que requieren, por tanto, un buen manejo para que no produzcan impactos negativos.



## Tipos de participación

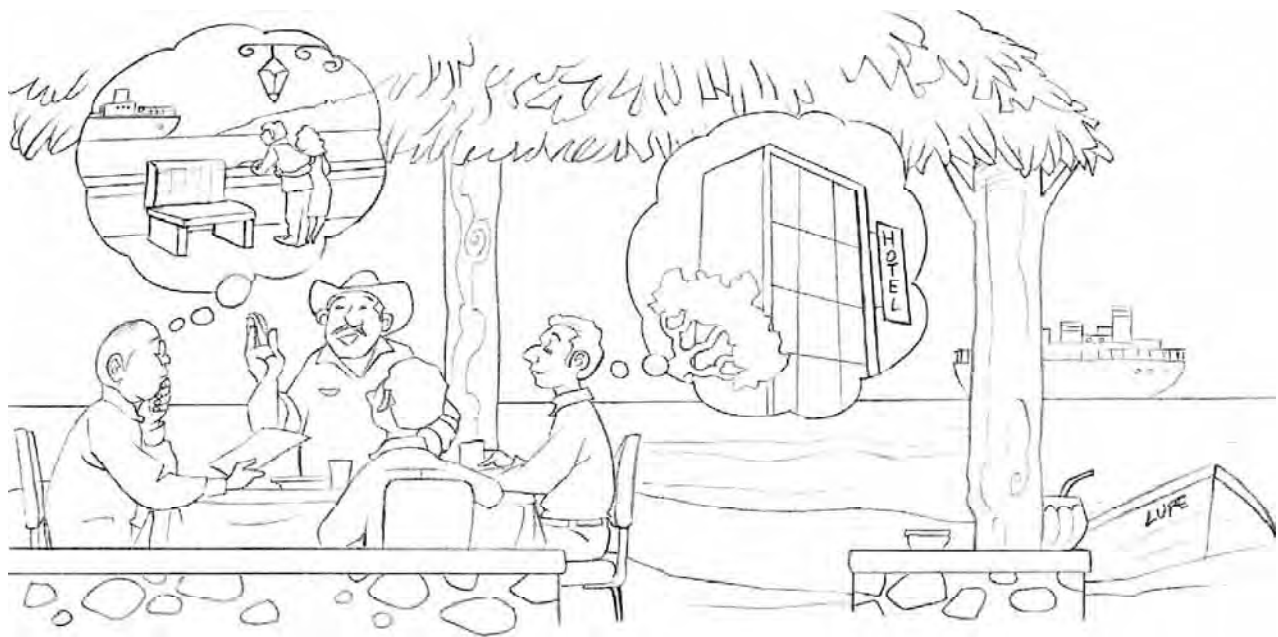
Desde el punto de vista de los tipos de participación, es preciso distinguir aquellos que operan en la esfera privada de los que se desarrollan en el ámbito de lo público. Entre los primeros, están la participación social y la comunitaria. La primera se refiere al proceso de agrupamiento de los individuos en distintas organizaciones de la sociedad civil para la defensa y representación de sus respectivos intereses. Mediante este tipo de participación se configura progresivamente el tejido social de organizaciones que pueden ser instrumento clave en el desarrollo de otras formas de participación, especialmente en la esfera pública. Es el caso, por ejemplo, de la organización de grupos de jóvenes, de mujeres, etc., Ya sea para la búsqueda de mejores condiciones de vida, para la defensa de sus intereses, etc.

Por su parte, la participación comunitaria alude a las acciones ejecutadas colectivamente por los ciudadanos en la búsqueda de soluciones a las necesidades de su vida cotidiana. Estas acciones están vinculadas directamente al desarrollo comunitario y pueden contar o no con la presencia del estado. Las acciones emprendidas por los comités pro-pavimentación, pro-agua, las actividades encaminadas a la creación de centros comunitarios, de la construcción de casetas, son ejemplos de participación comunitaria.

Los otros tipos de participación se desenvuelven en el ámbito de lo público y son la participación ciudadana y la participación política. La primera se define como la intervención de los ciudadanos en la esfera pública en función de intereses sociales de carácter particular. Los Consejos Municipales para

el Desarrollo Rural Sustentable, los Consejos de Desarrollo Social, las sociedades cívicas de distinta índole.

Por último, la participación política es la intervención de los ciudadanos a través de ciertos instrumentos (el voto, por ejemplo) para lograr la materialización de los intereses de una comunidad política. A diferencia de la participación ciudadana, aquí la acción individual o colectiva se inspira en intereses particulares. Sin embargo, al igual que ella, el contexto es el de las relaciones entre la sociedad civil y el estado. Los ciudadanos que votan, promueven e intervienen en consultas, referendos, cabildos abiertos, etc., están participando políticamente.



## Los niveles de participación

No todo proceso participativo tiene el mismo alcance. Para comprender mejor las acciones de intervención de los individuos y grupos, es necesario examinar los niveles en que se desenvuelven. A ese respecto, pueden distinguirse los siguientes:

- Información
- Consulta
- Iniciativa
- Fiscalización
- Concertación
- Decisión
- Gestión



A medida que se progresa en esa escala, el proceso participativo se hace más complejo y exigente pues implica para el participante llenar una serie de requisitos y condiciones de muy diversa índole (conocimientos, experiencia, autonomía, conciencia de intereses, capacidad de liderazgo, capacidad de gestión, etc.) y hacer uso de diferentes instrumentos, especialmente capacidad de convocatoria, manejo de grupos, identificación de estrategias, administración de recursos, etc.





## Condiciones de la participación

La participación exige un mínimo de condiciones objetivas y subjetivas. Entre las primeras hay que destacar la existencia de un conjunto de derechos consagrados, entre los cuales los de expresión y asociación son fundamentales. Debe asegurarse un clima propicio para el ejercicio de derechos y libertades. Esto significa que se debe garantizar, por parte del Estado, la intervención de los ciudadanos en los asuntos que les atañen y el uso de los canales y mecanismos de participación.

Igualmente imprescindibles son la creación de canales formales e informales de participación, que permitan el encuentro y la interrelación entre distintos actores y con el estado.

Un canal de participación es la instancia a través de la cual se establece contacto entre distintos sectores de la población y entre éstos y el gobierno municipal para desarrollar y garantizar actividades participativas. Tal es el caso de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable. Si no existe organización ciudadana la participación se convierte en acciones dispersas de individuos que no tienen impacto y no logran transformar la situación o los problemas detectados.

Entre las condiciones subjetivas, hay que mencionar el deseo y la motivación de participar, el conocimiento del medio por parte de los individuos y la interiorización y práctica de una cultura democrática.

La participación exige que las personas tengan el deseo, la motivación y el interés, si no existe motivación no hay posibilidades de promover la intervención de la ciudadanía. Es importante clarificar que las motivaciones de las personas son múltiples y no están necesariamente ligadas a procesos colectivos, sino que responden a intereses individuales.

Generalmente, las motivaciones están relacionadas con suplir necesidades, acceder a servicios, desarrollar capacidades, involucrarse en los procesos de toma de decisiones, mejorar la autoestima, etc.

En ese sentido, los procesos de participación deben entenderse también desde la perspectiva individual, en tanto los sujetos intervienen a partir de un conjunto de motivaciones circunscritas a planos individuales y no colectivos. Se participa en la medida en que se logra cumplir con las expectativas y requerimientos individuales.

Una condición fundamental es el conocimiento que deben tener la ciudadanía y las organizaciones sobre los problemas del entorno, los mecanismos necesarios para resolverlos, los actores que intervienen en el proceso, las herramientas y los pasos para llevar a feliz término sus acciones, etc.

Indudablemente, la interiorización y la práctica de una *cultura democrática* es la condición fundamental para posibilitar la participación. *Cultura democrática* puede definirse como una manera de ver el mundo y la vida que se inspira y sustenta en principios y valores como la solidaridad, la igualdad, el respeto a la diferencia, la tolerancia y la participación y que se traduce en la forma de vida de los individuos y de la colectividad. La interiorización de estos valores y principios son factores facilitadores y potenciadores de la participación.





## La Planificación con Participación de la Comunidad

*“La planeación no es el proceso de elaborar un documento que se denomina plan o programa. Ésto es sólo una parte del proceso...”*

### 1.- Planificar es usar óptimamente los recursos: la planeación debe involucrar plenamente a la gente

Una afirmación clásica de la economía es que los recursos son escasos y las necesidades ilimitadas. En consecuencia, es necesario establecer prioridades para satisfacer algunas necesidades y no otras.

Planificar es ordenar el uso de los recursos escasos para su utilización óptima en un determinado período de tiempo. De este modo, se consigue la máxima satisfacción de necesidades posible. No obstante, esta acción racional de planificar puede ser menos efectiva de lo deseable.

En muchos municipios, el Ayuntamiento encarga a consultores externos la elaboración del *Plan de Desarrollo Municipal*, y con frecuencia éstos no son aplicados. La razón es que son elaborados por expertos ajenos a la vida de la localidad, que muchas veces no toman en cuenta la opinión de los funcionarios municipales, ni de los ciudadanos. Estos planes, son de hecho, una especie de imposición que refleja las preocupaciones y prioridades de agentes externos al Municipio.

Para que la *planeación* sea efectiva, es necesario el involucramiento de los diversos agentes locales: funcionarios, organizaciones sociales y productores. El desafío actual de la *planeación* es ser expresión del sentir de la gente y no sólo de las prioridades de los técnicos.

En este sentido, es muy importante la distinción entre *proyecto* y *proceso*. El *proyecto* es un instrumento técnico que ordena las acciones y recursos en el tiempo y se traduce en una organización (organigrama) y en una secuencia de acciones (cronograma). Sin embargo, estos instrumentos no sirven mucho si no expresan la voluntad de la comunidad y de sus instituciones vivas. Un *proceso*, en cambio, es el movimiento de un conjunto de agentes sociales organizados, actuando como protagonistas.

De lo que se trata, en cuanto a impulsar y estimular el desarrollo, es de apoyar procesos sociales en los que la gente esté involucrada y sea efectiva protagonista. Los proyectos deben servir para apoyar procesos sociales reales y no a la inversa. Cuando agentes externos actúan tratando de que la gente siga su proyecto, lo más probable es que no ocurra nada o que el esfuerzo realizado en su mayor parte se pierda cuando se produzca el retiro de dicho agente.



## 2.- Para impulsar el desarrollo contamos con diversos tipos de recursos: humanos, financieros, materiales y técnicos. El principal recurso del desarrollo es la propia gente...

El acto de planificar implica actuar sobre dos áreas: por una parte, la de las necesidades —que se dicen ilimitadas— y, por otra, la de los recursos, definidos siempre como limitados o escasos. Se dice que las necesidades son ilimitadas ya que el satisfacer unas genera de inmediato el apareamiento de otras, frente a los recursos que continúan escasos. De allí la necesidad de ordenar su uso. Los principales recursos con los que cuenta un administrador municipal son:

a) Primero, la gente, es decir, los **equipos humanos**. Éste es el recurso más valioso porque, entre otras cosas, tiene la particularidad de generar nuevos recursos. Un funcionario eficaz puede elaborar un buen proyecto y con éste obtener nuevos recursos materiales o financieros. Hablamos de equipos humanos porque ello supone tanto la organización como la integración entre sí de la gente que trabaja en el Municipio.

b) Luego, están los **recursos financieros**, esto es, los medios económicos con los cuales podremos adquirir los insumos y las tecnologías necesarias para realizar cualquier tarea. Los recursos financieros se encuentran en el presupuesto municipal, pero también en

las transferencias de otras entidades públicas, en los aportes del sector privado o en los créditos de la banca.

c) En tercer lugar, están los recursos materiales, vale decir las instalaciones, los equipos y los vehículos que se tienen o que aporta la comunidad beneficiaria de la acción u otras contrapartes institucionales.

d) Y, finalmente, la tecnología que permita hacer bien las cosas con el menor costo y en un lapso breve de tiempo. Al contrario de lo que se piensa, encontrar los mejores métodos para emprender una acción puede ser menos fácil de lo que parece.

Los recursos son medios de acción que pueden ordenarse y combinarse de diversas maneras. Definir la prioridad de los problemas a resolver con los recursos que se tiene es un asunto básicamente político, en tanto que la forma específica de combinarlos entre sí para conseguir los mejores y mayores resultados constituye, más bien, un asunto técnico. En todo caso, entre ambos aspectos existe una estrecha y constante interacción.





### 3.- Planificar es establecer problemas y necesidades, determinar las causas que efectivamente los generan y priorizar el uso de recursos en función de los objetivos y metas de acción...

Para planificar, es necesario saber cuáles son los problemas principales, ordenarlos en función de prioridades y fijar estrategias y metas para darles solución. Saber cuál es el problema es menos fácil de lo que parece porque se suele confundir síntomas con causas: el dolor de cabeza con el resfrío. Determinar cuáles son los verdaderos problemas y cuáles sus causas, es un esfuerzo indispensable para una buena *planeación* posterior.

Una vez determinados, es necesario *jerarquizar los problemas* en orden de prioridad, lo que constituye una decisión política (que plantea la pregunta de quién la toma). Determinar, por ejemplo, que la construcción del alcantarillado es más importante que la apertura de un camino, es fijar una prioridad que supone que el beneficio a los habitantes favorecidos por el alcantarillado es para la comunidad más importante que el beneficio del camino para los productores por alguna razón determinada.

Pueden haber varias maneras de jerarquizar los problemas para su solución. Cuando un candidato a Presidente da a conocer su programa de acción elaborado en función de las propuestas de su partido, ello implica una ordenación o priorización de problemas. Cuando los técnicos municipales elaboran el plan de obras del año están también estableciendo prioridades. Por último, cuando los dirigentes comunitarios

opinan sobre los principales problemas, estamos frente a un tercer tipo de priorización.

Ordenar los problemas según su prioridad no es lo mismo que tomar la decisión de solucionarlos. Habrá problemas de muy difícil solución, otros que requerirán de una cantidad muy alta de recursos —de los cuales no se dispone—, otros solucionables con recursos menores e, incluso, aquellos que hasta podrían arreglarse solos con el correr del tiempo.

Podríamos hacer un ejercicio simple de programación estableciendo cuatro columnas. En la primera, colocaríamos los problemas en orden de prioridad estableciendo sus causas. En una segunda, transformaríamos los problemas en objetivos y metas de acción<sup>1</sup> para solucionarlos, en tercer término, enlistaríamos los recursos que necesitamos —humanos, financieros, materiales y técnicos— para satisfacer cada necesidad. Por último, la propuesta de organización de los agentes institucionales y sociales involucrados en la ejecución.

Rápidamente nos daríamos cuenta que los recursos se nos agotan al satisfacer el primer, segundo o tercer problema. Tal vez, hay un problema muy caro de satisfacer y, al mismo tiempo, varios problemas se pueden resolver con pocos recursos. Este mero ejercicio nos llevará, probablemente, a reordenar nuestro listado de prioridades dejando de lado algún problema



1 La diferencia de objetivos y metas es su grado de generalidad. Para cumplir un objetivo hay que cumplir un conjunto de metas, las cuales son más fácilmente cuantificables. Construir una casa puede ser un objetivo, fijar los cimientos, levantar las paredes, colocar el techo y efectuar las terminaciones, otras tantas metas. El objetivo es el qué se quiere, y la meta es el cuánto se quiere.

importante, pero difícil de resolver, y optando por otros de menor jerarquía pero de fácil solución.

Hay otros aspectos a tener en cuenta a la hora de programar. Por ejemplo, el efecto multiplicador al solucionar cada problema:

- a) El efecto multiplicador se refiere al grado en que solucionar determinado problema nos permite abordar otro. Un criterio clásico es el de consumo y producción. Sabemos que los recursos destinados a solucionar problemas de consumo no tienen el efecto multiplicador de recursos destinados a la producción. Por ejemplo, un recurso destinado a la construcción de un parque recreativo probablemente tendrá un menor efecto multiplicador que ese mismo recurso destinado a construir un pequeño estanque para almacenar agua que beneficie a ciertos productores hortícolas. En el segundo caso, hay un efecto multiplicador a causa del probable incremento de la producción y, por tanto, del empleo y los ingresos generados por el incremento de la actividad productiva.



b) La **competitividad** por el uso de los recursos se refiere a que dos problemas pueden utilizar el mismo tipo de recurso escaso agotándolo. Por ejemplo, si se trata de elaborar dos proyectos, uno para satisfacer las demandas de alcantarillado y otro de agua de dos sectores diferentes, es evidente que ambos proyectos rivalizan. No ocurre lo mismo entre un proyecto de dotación de agua potable y un programa de capacitación de dirigentes vecinales. En suma, dos problemas pueden ser **competitivos** (usan los mismos recursos), **complementarios** (uno genera recursos que le sirven al otro) o **indiferentes** (utilizan fondos distintos) en el uso de presupuesto.

c) La **condicionalidad** es la mayor o menor flexibilidad existente para el uso de los recursos. Es evidente que ciertas ofertas de fondos del gobierno federal están condicionados a determinados usos y que no podremos utilizarlos sino de esa manera. Lo contrario es el caso de recursos municipales de libre disposición que podemos destinar indistintamente a cualquier uso.

d) Por último, en el lenguaje de planeación se distingue normalmente entre el corto, el mediano y el largo plazo. Aunque los criterios varían, en general se entiende por **corto plazo**, menos de un año, **medio plazo**, entre dos y cuatro años y **largo plazo** cinco años o más.

#### 4.- La *planeación* para ser efectiva debe involucrar a los agentes sociales afectados. El plan local más efectivo es aquel que se realiza con participación de la comunidad

Uno de los problemas serios que ha impedido a la *planeación* jugar un rol más importante en los procesos de desarrollo es que ha sido vista como un instrumento de los técnicos. No siempre se ha logrado un compromiso de la comunidad favorecida. Existe ahora un cierto consenso en que la mejor manera de asegurar el éxito de la *planeación* es obtener el involucramiento de los diversos agentes sociales. No obstante, esto implica planificar de otro modo: a partir de la gente, de sus demandas, necesidades y compromisos.

Los métodos de diagnóstico participativo buscan, justamente, producir un involucramiento de la gente tanto en la determinación de los objetivos estratégicos y operacionales de la *planeación* como en su ejecución misma. Involucrar a la gente ayuda no sólo a hacer colectivas las metas de *planeación*, sino que hace de ésta un instrumento más adaptado y, adicionalmente, permite sumar recursos adicionales aportados por los diversos grupos organizados de la comunidad.



Un procedimiento simple de *planeación participativa* es consultar a la comunidad organizada su opinión acerca de sus problemas, pedirles que los prioricen y luego que definan qué tipo de aportes puede realizar para solucionarlos. Esta operación puede hacerse por agentes sociales –reuniones de trabajo con dirigentes comunitarios, productores, jóvenes, etc.- o por sectores espaciales (barrios, localidades). Esta priorización debe ser recogida en el plan para, más adelante, dar lugar a acciones conjuntas entre la autoridad local y la comunidad.

Hay diversas técnicas para planificar de manera participativa. Una de ellas es la denominada *micro planeación*<sup>3</sup> que permite enfrentar problemas locales mediante la realización de talleres con la comunidad en donde se priorizan problemas, se definen soluciones, se logran consensos y se trabaja en equipo<sup>4</sup>. Las agencias alemanas de cooperación utilizan un método llamado ZOPP, que consiste en determinar problemas, prioridades y formas de acción grupalmente, mediante el uso de tarjetas y un procedimiento de pasos analíticos progresivos<sup>5</sup>.

Otras escuelas hablan de *planeación situacional*<sup>6</sup>, poniendo el énfasis en los puntos de vista distintos de los agentes sociales. Cada agente tiene la razón, desde su particular punto de vista, y tiende a interpretar cualquier *planeación* des-



3 Ver: GOETHERT, R. y N. Hamdi. “La micro-planeación” en Un proceso de programación y desarrollo con base en la comunidad.

4 Idem.

5 Todas las diversas agencias de la cooperación alemana utilizan el ZOPP y cuentan, normalmente, con instructores especializados para difundir y enseñar el método.

6 Escuela de Planificadores Sociales de las ONG “SUR Consultores”; en Chile.

de la lógica de sus propios y legítimos intereses. Luego, cualquier plan puede ser interpretado y aplicado de múltiples maneras. Por tanto, el esfuerzo de la *planeación situacional*, es hacer explícitos los intereses de los diversos agentes estableciendo luego, un proceso de negociación para llegar a acuerdos que hagan operativa la *planeación*.



## 5.- La micro planeación: metodología para elaborar planes de acción con participación de la comunidad organizada...

Cualquier Municipio/Ayuntamiento puede llevar a cabo un proceso de *planeación participativa* si cumple con las siguientes condiciones necesarias:

a) **Voluntad política** : Es necesario que las autoridades locales —Presidente y Cabildo— tengan la decisión real de impulsar el proceso participativo. No hay que olvidar que ello significa **compartir el poder** y que muchas veces habrá situaciones de conflicto por resolver. Sin embargo, como la participación es base de la democracia y, por otra parte, moviliza recursos privados, la administración municipal que opte por la participación tiene una gran oportunidad de ser recordada no sólo por su liderazgo democrático sino por la magnitud de su obra.

b) **Existencia de organizaciones, dirigentes y deseo de progreso**: La participación supone la organización, y ésta la existencia de **comunidades motivadas** y de **líderes democráticos y capaces**. El proceso participativo debe ir acompañado entonces por una acción efectiva de detección y formación de líderes y de apoyo a las organizaciones, cualquiera que sea su identidad o simpatía política. La participación, necesita del pluralismo político.



c) Existencia de recursos aportados por las diversas partes : Nada se puede hacer si no se cuenta con recursos humanos, financieros, materiales y técnicos. La prueba de la voluntad de impulsar la acción conjunta está en que cada agente aporte efectivamente recursos. Desde el tiempo de sus dirigentes hasta aportes financieros y materiales. Si no hay aporte de recursos quiere decir que no hay voluntad real de acción.

d) Apoyo de instituciones externas como ONGs, organizaciones religiosas, otras entidades del estado o privadas: buscar recursos externos debe ser un esfuerzo importante del Municipio.



Un ejemplo de la voluntad política por parte del Municipio, es la destinación de una cierta cantidad de recursos libres para ser usados en satisfacer las demandas de la comunidad en un proceso participativo. Debiera existir un fondo para financiar acciones con la comunidad, consistente en una cierta cantidad de medios financieros.

De este modo, frente a las demandas comunitarias, el municipio reacciona apartando una cantidad limitada de recursos a condición de que la comunidad —empresarios, organizaciones vecinales, ONGs— aporte el resto<sup>7</sup>. Este fondo debiera incorporarse cada año al presupuesto municipal. Otro criterio de aporte de recursos municipales es establecer una nómina de funcionarios dispuestos a involucrarse en procesos participativos y capacitarlos debidamente. Es claro, que no todos poseen los rasgos de personalidad y la motivación indispensables para actuar en este tipo de acciones.





7 Esta es una práctica común en muchos municipios pequeños de Perú y Colombia. Si el municipio hace un aporte la comunidad debe hacer otro equivalente.

6.- La participación de la comunidad requiere financiamiento ágil y adaptado, de lo contrario puede haber frustración. Una manera de asegurarlo es establecer un fondo permanente de microproyectos con la comunidad.

Realizar talleres o reuniones con la comunidad donde se establezcan diagnósticos y compromisos de acción puede ser muy frustrante si no se cuenta con recursos de fácil y rápida movilización. En este sentido, algunos Municipios e instituciones han creado estos fondos a los que se puede recurrir una vez establecido el compromiso entre comunidad y autoridad.

■ El Municipio de Mexxicacán, Jalisco, ha implementado una estrategia de desarrollo económico integral con impacto regional, que utiliza el arte de la fabricación de helados, paletas y postres congelados, instalando microempresas fabricantes de estos productos a través de todo el territorio nacional, y al mismo tiempo, desarrolla canales de comercialización de helados, así como de insumos y equipos necesarios para su producción, creando fuentes de empleo, aprovechando los recursos disponibles y la colaboración ciudadana y de productores, para aumentar las capacidades productivas y de gestión ante dependencias e instituciones públicas y privadas.



■ El Municipio de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, ha establecido una incubadora de microempresas para propiciar la creación de nuevos empleos, capacitando y prestando asesoría a los microempresarios en las áreas que son importantes para el correcto funcionamiento de su negocio, como administración, contabilidad, valores, control de calidad, liderazgo, entre otros. Ofrece información sobre las diferentes fuentes de apoyo que existen en el municipio, como pueden ser financieras, administrativas, de capacitación, etc.

■ El Municipio de Tequila, Jalisco, constituyó un fideicomiso con aportaciones de los tequileros de la región, con el propósito de proteger la imagen urbana del Municipio como estrategia para su promoción como destino turístico. Para ello, se realizaron obras de mejoramiento y rehabilitación de la imagen urbana, en especial fincas y espacios públicos. Se promovió el incremento de actividades y manifestaciones culturales y la coordinación de proyectos que incrementan los atractivos y productos turísticos de Tequila. Todo ello para mejorar la actividad económica de la población.

■ El Municipio de Yecapixtla, Morelos, constituyó un fideicomiso municipal para permitir el acceso de los productores locales a los financiamientos institucionales, fortaleciendo los sistemas de organización, producción, comercialización y administración. Para lograrlo, se han desarrollado proyectos generadores de empleo y se han creado tres fondos: fondo de inversión, fondo de garantía, y el fondo de autoaseguramiento de apoyo.



## Una Técnica Simple de Micro-planificación

Cumpliendo los pre-requisitos indicados, un ejemplo de pasos a seguir, expuestos de manera resumida, es el siguiente:

a) **El municipio motiva a los dirigentes locales:** es necesario dar a conocer la voluntad municipal de iniciar un programa de participación. La autoridad debe expresarlo públicamente, y los regidores y funcionarios ayudar a producir la motivación inicial. Un folleto explicativo exponiendo los objetivos y medios de acción del programa será de gran ayuda.

b) **Se preparan, citan y organizan talleres:** el inicio del programa puede ser una gran reunión de dirigentes de organizaciones de todo el Municipio si se trata de un Municipio pequeño o de una parte de él si es muy grande. La idea es que la reunión de este tipo puede consumir hasta un día entero, por tanto, es conveniente fijarla para un sábado o un domingo.

c) **La dinámica de los talleres:** el taller debe ser dirigido por varios técnicos o facilitadores bien capacitados. Inicialmente el Presidente inaugura y plantea los objetivos de trabajo. Luego, en una primera sesión, los dirigentes comunitarios exponen los problemas que enfrentan en cualquier orden y sin priorizar ni discutir. Se trata, simplemente, de hacer un listado exhaustivo de problemas. Se anotan todos los problemas en varias hojas de gran tamaño de manera que todo el mundo los vea. Inmediatamente, en una segunda sesión, los problemas se priorizan<sup>8</sup>.

### Listado de Problemas de la Localidad

- 1) \_\_\_\_\_
- 2) \_\_\_\_\_
- 3) \_\_\_\_\_
- 4) \_\_\_\_\_
- 5) \_\_\_\_\_
- 6) \_\_\_\_\_
- 7) \_\_\_\_\_
- 8) \_\_\_\_\_
- 9) \_\_\_\_\_
- 10) \_\_\_\_\_
- 11) \_\_\_\_\_
- 12) \_\_\_\_\_

(Levantado sin análisis ni censura previa)

La tercera etapa del taller es buscar las soluciones para los problemas principales priorizados<sup>9</sup>. El siguiente cuadro puede ser de ayuda: en la primera columna, se colocan los problemas priorizados, en la segunda, los objetivos y metas de acción para resolverlos, en la tercera, una estimación de los recursos humanos, materiales, financieros y técnicos necesarios. En la cuarta, las organizaciones e instituciones involucradas y la forma de organizarse.



8 Una forma de hacerlo es dividir el grupo grande en grupos más pequeños establecidos al azar, pidiéndole a cada uno que elija los 10 problemas principales. Combinando las respuestas de los grupos se puede establecer un listado general de problemas que los exprese a todos.

9 Una vez más, puede ser de gran ayuda dividir al grupo grande en grupos pequeños.

### Problemas Priorizados, Objetivos y Recursos Necesarios

Problemas priorizados	Objetivos y metas	Recursos necesarios	Organización y ejecutores
1) _____	_____	_____	_____
2) _____	_____	_____	_____
3) _____	_____	_____	_____
4) _____	_____	_____	_____

d) **La devolución de resultados:** el primer taller general o el conjunto de talleres preparatoria si se opta por reunir a la comunidad por sectores espaciales o grupos sociales debe ser ordenado, transcrito, devuelto a la comunidad bajo la forma de un informe breve. Esto sirve para motivar, difundir la idea y hacer reflexionar a todo el mundo. Preparación necesaria para la negociación que viene.

e) **El seminario de negociación y programación:** las conclusiones y materiales de los talleres son la base de la preparación de una reunión de negociación y acuerdo entre los agentes involucrados. Por ejemplo: Municipio o Ayuntamiento, empresarios, dirigentes vecinales, dirigentes gremiales, ONGs u otras entidades estatales. Este encuentro debe tener un carácter restringido para evitar un número excesivo de personas que harán dificultoso el trabajo. Cada gente expondrá sus problemas, soluciones, ofertas de recursos de cooperación, etc. Se forman comi-



siones de trabajo en torno a los principales problemas. Se llega a acuerdos. Se redacta un documento de compromiso de voluntades.

f) El establecimiento de una estructura de trabajo: si ya hay acuerdo entre las diversas instituciones. Hace falta un lugar para reunirse, una distribución de responsabilidades, una estructura de encargados de tareas y una coordinación. Y, naturalmente, el cronograma de distribución y de tareas en el tiempo.

g) La materialización del aporte de cada uno y la ejecución del plan: ¡y manos a la obra! A hacer lo prometido. En esta etapa es clave el liderazgo en cada grupo para mantener la motivación, el ritmo de trabajo y la tenacidad de los funcionarios municipales, para empujar y conseguir resultados, ya que siempre es difícil trabajar con voluntarios de la comunidad que tienen otras actividades que no pueden eludir. El secreto: la persistencia.

h) El control y seguimiento de los acuerdos: después de un tiempo el grupo inicial de dirigentes comunitarios y representantes institucionales tiene que volver a reunirse para evaluar. ¿Cómo van las cosas? ¿Se han conseguido las metas propuestas? ¿Qué dificultades se ha encontrado? ¿Qué correctivos incorporar? Las sesiones de capacitación de dirigentes es otra buena oportunidad para ajustar y reflexionar sobre la experiencia.

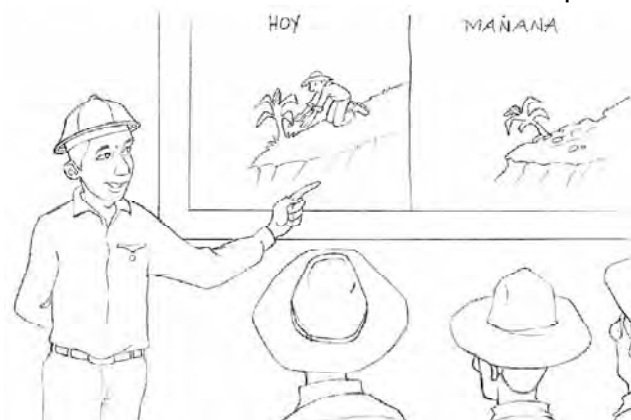
## 7.- La micro-planeación es útil para movilizar a la comunidad en acciones y proyectos de corto plazo. Sin embargo, es siempre conveniente contar con un plan de desarrollo de mediano y largo plazo

La *planeación participativa* puede ser base y ayuda de los planes de desarrollo municipales, pero no los reemplaza. Un plan de desarrollo local debiera cubrir, al menos, el período de la administración municipal.

Algunos de sus componentes pueden ser:

a) **Diagnóstico y pronóstico:** se trata de establecer un breve pero claro diagnóstico de la situación económica, social, cultural, medioambiental local, evaluando el impacto de la acción municipal. Pronóstico es la valoración de la situación futura en caso de no emprenderse actividad correctiva alguna.

b) **Objetivos estratégicos del desarrollo municipal:** se refiere a establecer qué es lo que se quiere en largo plazo. Una imagen objetivo de la situación óptima o deseable de la localidad en el futuro puede contribuir a ello.



c) Algunos componentes del plan pueden ser:

- Desarrollo urbano y rural,
- Desarrollo social,
- Desarrollo económico,
- Plan de obras,
- Programa de cultura, educación cívica,
- Preservación del medio ambiente,
- Formas y mecanismos de participación de la comunidad.

d) Recursos financieros, humanos y materiales: se determinan los recursos humanos, materiales y técnicos necesarios, así como las formas de financiamiento posibles. Es conveniente determinar el origen de los recursos y los diversos aportes:

- Recursos propios (impuestos, derechos, productos y aprovechamientos)
- Participaciones y aportaciones federales y estatales (Ramo 28, 33...)
- Programas especiales (SEDESOL, SAGARPA...)
- Aportaciones del sector privado,
- Aportaciones de la comunidad,
- Otras fuentes (deuda, donaciones, cooperación internacional...)



e) **Organización:** es importante establecer la organización que se asumirá para ejecutar el plan, considerando que habrán diversas instituciones y agentes sociales involucrados. Es importante establecer con claridad la asignación de tareas y responsabilidades. Así como también, cuál es el nivel de dirección y la autoridad máxima responsable de la ejecución del plan.

f) **Cronograma:** es decir, el establecimiento en el tiempo de las metas a lograr y de las tareas intermedias a realizar. El cronograma es importante porque permite visualizar la evolución del plan en el tiempo, determinando cuellos de botella posibles o puntos críticos.

Como la elaboración de un plan de desarrollo constituye una tarea compleja, es conveniente recurrir a la asistencia de algún organismo especializado. Éstos pueden ser consultoras, organizaciones no gubernamentales especializadas en desarrollo local o universidades. De cualquier manera, la elaboración del plan debe ser realizada en **coordinación y acuerdo con los técnicos municipales**. Pero, por sobre todo, el plan debe ser producto de la consulta a la comunidad la cual, en última instancia, debe conocerlo y compartirlo. Estas dos últimas son condiciones básicas del éxito de la *planeación*.

## Los Gobiernos Locales y la Gestión Participativa

**1.- La descentralización debe otorgar el impulso decisivo para modernizar a los municipios y hacer de éstos, legítimas instituciones que faciliten el desarrollo integral de sus comunidades.**

Los avances en materia de descentralización nos muestra la emergencia de un nuevo paradigma aún reversible respecto del rol de los Municipios. En el pasado, los municipios eran instituciones débiles, muchas veces legitimadas desde arriba, encargadas de realizar ciertas obras visibles, cobrar algún tributo, recoger los desechos y regular mínimamente la vida local. El progreso y el desarrollo venían de arriba, generalmente con la visita crucial de algún Diputado, o Gobernador del Estado y portador de los recursos públicos. El desarrollo era un problema nacional y el lugar desde donde provenía, era de la capital (del estado o país).

En la actualidad, gracias a los espacios concedidos por la descentralización todavía no consolidada vemos nuevos Presidentes que entienden su rol como auténticos gobernantes locales electos por la ciudadanía, más que como funcionarios públicos dependientes del poder central. En el pasado, las funciones municipales clásicas eran:



- a) Realizar algunas obras locales, particularmente caminos.
- b) Producir ciertos servicios, en especial la recolección de basura y la ampliación de redes de agua, electricidad y alcantarillado.
- c) Regular tímidamente la vida local en materia de tránsito, construcciones, espectáculos y saneamiento ambiental.

En el presente, a estas preocupaciones se han sumado muchas otras de acuerdo a la complejidad del desarrollo la descentralización comienza a calar hondo.



d) Participar en programas de salud primaria y preventiva.

e) Gestionar y mantener la infraestructura de educación pública básica.

f) Diseñar y ejecutar programas de erradicación de la pobreza (subsidios focalizados, vivienda social, proyectos de iniciativa propia de los grupos marginados o prioritarios).

g) Diseñar y ejecutar programas de fomento del desarrollo económico (turismo, microempresas; formación técnica de la mano de obra local; atracción de inversiones externas).

h) Preservar la cultura local (museos locales, recuperar el patrimonio arquitectónico, literario, culinario, folclórico).

i) Defender y preservar el medio ambiente natural local (flora, fauna, paisajes).

En síntesis, los Municipios allí donde funcionan bien, actúan como verdaderos gobiernos locales acogiendo dinámicamente las demandas de la comunidad, movilizando recursos privados para adicarlos a los propios y sellando alianzas de acción con otros agentes institucionales del sector público, o con ONGs, empresas privadas, universidades y organizaciones sociales diversas.



## 2.- Es necesario pasar de la administración pública tradicional a la gestión participativa local para involucrar tanto a los funcionarios como a la ciudadanía y al sector privado

Recordemos que las organizaciones productivas más dinámicas están dando pasos audaces en dirección de la gestión participativa, que supone que la única manera de hacer frente a la complejidad creciente, al cambio técnico constante y a la globalización, es mediante el uso pleno de las capacidades humanas institucionales. Al revés del pasado cuando un líder audaz e innovador era capaz de movilizar a sus huestes de manera ruda y autoritaria, ahora ninguna persona tiene el tiempo, ni la suma de los talentos necesarios para hacer frente a la complejidad y cambio crecientes. Sólo los equipos pueden hacer lo que antes hacían los individuos.

La capacidad combinada de: liderazgo transformador, motivación de equipos y de involucramiento del ciudadano es, también el secreto del éxito de los buenos alcaldes. El problema es cómo hacer de la excepción, una generalidad. Cómo masificar la efectividad de algunos gobiernos locales notables al conjunto de los mismos, haciendo de las malas administraciones excepciones y no regla.

La respuesta está en un progresivo cambio de metodología , lenguaje y estilo de trabajo de los gobiernos locales. Los Municipios modernos son pequeños gobiernos que facilitan el desarrollo local integral de sus comunidades, en concertación con el sector privado y en estrecha coordinación con otros niveles institucionales del estado.



En el pasado, el desarrollo se concebía más bien como un proceso nacional y la democracia era representativa, es decir, de algún modo pasiva. En el presente, las iniciativas de desarrollo se gestan por doquier sin que exista preeminencia evidente de un nivel del estado por sobre otro en materia de iniciativas de progreso. A nivel municipal hoy se concibe el desarrollo como una integralidad y las nuevas demandas ciudadanas ante el poder local fortalecido así lo confirman.

Un desarrollo local integral es la manera de concebir ahora el desarrollo económico y social. Éste incluye no sólo las tareas de normar tímidamente, de realizar obras y prestar servicios sino de ocuparse del cambio y el progreso en su totalidad. A las viejas tareas municipales hoy se agregan el desarrollo económico, la erradicación de la pobreza, el cuidado del medio ambiente o la defensa de la cultura local. Pronto habrá otras como la preocupación por la circulación de la información, como ocurre con los municipios de Canadá que utilizan canales locales de televisión.



La democracia moderna para ser eficiente tiene que ser menos representativa y más participativa. Las iniciativas y controles de los asuntos públicos deben provenir menos de los niveles centrales de gobierno y mucho más de la ciudadanía misma. La gestión local debe ser por tanto más transparente que en el pasado, y debe haber mayor involucramiento de los ciudadanos de múltiples maneras. Uno de los objetivos de este movimiento es, sin duda, aligerar al gobierno federal de tareas que pueden ser mejor desarrolladas por otros para que enfrente mejor el mundo de la globalización, la complejidad y el cambio constante.



# Bibliografía

GOETHERT, R. y N. Hamdi. (1992). Un proceso de programación y desarrollo con base en la comunidad, Washington, FICONG -Instituto de Desarrollo del Banco Mundial.

*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