



UNA GUÍA PARA EL EJECUTIVO EFICAZ  
**LOS SECRETOS DEL  
BUEN ALCALDE**

MARIO ROSALES



[consultorestema.com](http://consultorestema.com)



Consultorestema



consultorestema



@consultorestema



consultores tema

**UNA GUIA PARA EL EJECUTIVO EFICAZ**

---

**LOS SECRETOS DEL  
BUEN ALCALDE**

---

**(Edición actualizada)**

**Mario Rosales**

**IULA/SACDEL, Servicios de Asistencia y Capacitación para el  
Desarrollo Local, de la Unión Internacional de Municipalidades  
Dirección: José M. Infante 174 of. 104 – Providencia – Chile  
Teléfono: (56-2) 235.1403. Fax: (56-2) 235.8926.  
E-mail: <iulasur@terra.cl>**

## **INDICE**

Presentación

Introducción

Capítulo uno:	DESARROLLO, DESCENTRALIZACIÓN Y DEMOCRACIA LOCAL: EL ROL DE LA MUNICIPALIDAD EN EL DESARROLLO HUMANO SUSTENTABLE	1
Capítulo dos:	LA FUNCION PRINCIPAL DE UN GOBIERNO LOCAL ES DINAMIZAR EL DESARROLLO DE SUS COMUNIDADES	15
Capítulo tres:	GERENCIA PUBLICA, LIDERAZGO Y ADMINISTRACION MUNICIPAL	32
Capítulo cuatro:	COMO CONSTITUIR EQUIPOS DE TRABAJO MOTIVADOS Y EFICIENTES	44
Capítulo cinco:	PLANIFICACION CON PARTICIPACION DE LA COMUNIDAD	57
Capítulo seis:	COMO INCREMENTAR LOS RECURSOS FINANCIEROS MUNICIPALES	70
Capítulo siete:	CAPACITACION PARA EL DESARROLLO DE LOS RECURSOS HUMANOS LOCALES	81
Capítulo ocho:	LAS ASOCIACIONES DE MUNICIPALIDADES	95
Capítulo nueve:	A MODO DE SINTESIS: GOBIERNOS LOCALES Y GESTION PARTICIPATIVA	110

## INDICE DE RECUADROS

Recuadro 1:	CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DEL PRIMER INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO DEL PNUD, EN 1990	3
Recuadro 2:	VISION DEL BUEN GOBIERNO LOCAL	13
Recuadro 3:	LAS CAUSAS DE LA POBREZA	18
Recuadro 4:	PRINCIPALES CONSECUENCIAS DE UNA ORDENACION AMBIENTAL INADECUADA PARA LA SALUD Y LA PRODUCTIVIDAD	22
Recuadro 5:	DECALOGO DEL CIUDADANO AMBIENTALMENTE CONSCIENTE	27
Recuadro 6:	CARTA DEL JEFE SEATTLE AL GRAN JEFE DE WASHINGTON	28
Recuadro 7:	LOS SECRETOS DEL BUEN ALCALDE	36
Recuadro 8:	EL EJECUTIVO EFICAZ	37
Recuadro 9:	LOS 10 MANDAMIENTOS DEL EMPRESARIO INTERNO	39
Recuadro 10:	CONSEJOS PARA USAR MEJOR SU TIEMPO Y RENDIR MAS	41
Recuadro 11:	CODIGO DE ETICA DE LA INTERNATIONAL CITY MANAGEMENT ASSOCIATION	42
Recuadro 12:	DIVERSAS CONCEPCIONES DE UNA “GESTION PARTICIPATIVA”	46
Recuadro 13:	DOS MAS DOS SON CINCO: ATRIBUTOS DEL EQUIPO DE ALTA EFICIENCIA	53
Recuadro 14:	LA REINVENCION DEL GOBIERNO	56
Recuadro 15:	UNA TECNICA SIMPLE DE MICROPLANIFICACION	66
Recuadro 16:	TECNICAS DE NEGOCIACION PARA QUE TODOS GANEN	79
Recuadro 17:	MUNICIPIOS Y DESARROLLO ECONOMICO LOCAL	80
Recuadro 18:	COMPARACION DE LA EDUCACION DE LOS JOVENES Y LOS ADULTOS	87
Recuadro 19:	ACTITUDES NO DESEADA Y DESEADAS PARA ESTIMULAR EL DESARROLLO	90
Recuadro 20:	ESQUEMA PARA DETERMINAR NECESIDADES DE CAPACITACION	91

Recuadro 21	METODOS DE DETECCION Y TIPOS DE NECESIDADES	92
Recuadro 22:	DIVERSAS ACTIVIDADES DE CAPACITACION	93
Recuadro 23:	CURVA DE MOTIVACION EN UN CURSO DE TRES SEMANAS	94
Recuadro 24:	DECLARACION MUNDIAL SOBRE LA AUTONOMIA LOCAL	102
Recuadro 25:	ASOCIACIONES DE MUNICIPALIDADES DE AMERICA LATINA	107
Recuadro 26:	ALGUNAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES DE MUNICIPIOS	108
Recuadro 27:	CUANTAS MUNICIPALIDADES HAY EN AMERICA LATINA	109
Recuadro 28:	CAMBIOS EN EL PARADIGMA DE LA ADMINISTRACION	116
Recuadro 29:	CARACTERISTICAS DEL BUEN GOBIERNO LOCAL	120
Recuadro 30:	ALGUNOS INDICADORES DE DESARROLLO MUNICIPAL	121
Recuadro 31:	BIBLIOGRAFIA RECOMENDADA	123

## Presentación

Los programas y proyectos que ejecuta IULA/CELCADEL en Latinoamérica están dirigidos a fortalecer los gobiernos locales y sus asociaciones nacionales. Para nosotros el Municipio es el núcleo permanente donde se relacionan los vecinos con el Estado. Porque allí se expresan los problemas sociales con mayor fuerza, es donde las demandas y necesidades tienen que ser atendidas.

El crecimiento de la población en barriadas con grandes carencias y el aumento de la pobreza, son realidades que requieren de gobernantes locales con gran imaginación y creatividad para responder con políticas inmediatas. La falta de recursos financieros, la baja capacidad de pago de muchos vecinos, el elevado porcentaje de municipios con ineficiente recaudación de los tributos, requieren también de estrategias claras, tanto fiscales como financieras. La formación de autoridades locales necesita, además de técnicas y procedimientos, de la transmisión de experiencias prácticas que ayuden a encontrar soluciones a los problemas existentes.

Por ello, a comienzos de la década de los noventa, el Centro Latinoamericano de Capacitación y Desarrollo de los Gobiernos Locales de IULA concluye un conjunto de estudios breves en municipalidades latinoamericanas en diversos países. Partiendo por Ecuador, el proceso se extendió a Perú, Costa Rica, Uruguay y Chile. El objeto de los estudios era, básicamente, encontrar las razones del buen funcionamiento municipal. Más que averiguar sobre muchos y conocidos males, nos interesaba saber por qué hay gobiernos locales que funcionan bien. A los estudios de caso, se adicionaron seminarios y cursos internacionales que permitieron analizar de manera comparada el funcionamiento municipal de la casi totalidad de los países latinoamericanos.

Entre 1991 y 1993, IULA/CELCADEL ejecuta un nuevo programa denominado “Desarrollo Local Integral”. Se interviene en dos pequeños municipios, uno en Ecuador y otro en Chile. Esas experiencias permiten poner a prueba, no sin tropiezos, las ideas acerca del buen funcionamiento de municipalidades reales. Las conclusiones de todo este proceso de aprendizaje se sintetizan en las afirmaciones que hemos llamado “Los Secretos del Buen Alcalde”. Allí se propone estimular los cambios de conducta que permitan mejores liderazgos, trabajar más humanamente y en equipo, escuchar creativamente los criterios de los vecinos y desatar procesos participativos. En definitiva: consolidar la democracia local como sistema cotidiano de gobierno.

Ponemos a disposición de los municipios y sus autoridades electas el presente manual resultado tanto de la dilatada labor de Mario Rosales como de la fructífera experiencia de IULA/CELCADEL. El texto ha sido probado en numerosos seminarios y cursos realizados en Chile, Argentina, Bolivia, Paraguay, Ecuador, El Salvador, Nicaragua y otros países de América Latina, antes de su primera edición en Quito, en 1994, por el Programa SACDEL de IULA. En los años siguientes ha sido reeditado y adaptado -parcial o totalmente- en Nicaragua, Bolivia, Paraguay, Argentina y Perú. Esta nueva edición actualizada coloca al servicio del lector un texto ya probado acerca del *municipalismo* en América Latina.

Jaime Torres Lara  
Director Ejecutivo de IULA/CELCADEL

## Introducción

Tras las afirmaciones que hemos denominado "Los Secretos del Buen Alcalde" se encuentra la idea simple de que el desarrollo es obra de grupos de personas organizadas que colocan voluntad, inteligencia, motivación, tenacidad y creatividad en las actividades que emprenden. En esta concepción el desarrollo se obtiene, básicamente, por la dinámica actuación del recurso humano, el único capaz de generar nuevos recursos o multiplicar los existentes.

La aplicación de estas ideas en la administración pública o privada da lugar a una forma de actuación que hemos denominado "gestión participativa", por contraposición a los antiguos estilos de administración centralizada, autoritaria o burocrática. Tres ideas características de la gestión participativa son: **liderazgo** positivo, **trabajo en equipos** y **participación ciudadana**, en su sentido más amplio. Aplicadas en la realidad municipal, estas ideas dan lugar a los "secretos" del buen alcalde, que presentamos a continuación. El buen alcalde, concejal o funcionario municipal:

- 1) Concibe a la municipalidad como un **gobierno local** dinamizador y **facilitador del desarrollo humano sostenible de su comunidad**.
- 2) Asume los nuevos retos del desarrollo: **crecimiento económico, erradicación de la pobreza, rescate de la cultura o preservación del medio ambiente**.
- 3) Más que administrar, **gerencia** la municipalidad y **lidera** a su comunidad.
- 4) Organiza y **motiva a sus equipos de trabajo**, estimulando el "efecto sinérgico" ( $2 + 2 = 5$ ).
- 5) Mejora sus habilidades para **comunicarse, usar su tiempo y delegar**.
- 6) Desarrolla destrezas para **negociar y movilizar recursos públicos y privados**.
- 7) **Planifica una estrategia de desarrollo** de corto plazo (microplanificación) y de largo plazo (planes de desarrollo), con **participación de la comunidad**.
- 8) Impulsa actividades para **capacitar los recursos humanos municipales** y mejorar la **conciencia y educación cívica de la comunidad**.
- 9) Se coordina, estableciendo **relaciones de cooperación con otros niveles de gobierno** y entidades de la administración pública y privada.
- 10) Incorpora a la entidad edilicia al **movimiento asociativo municipal** regional, nacional e internacional.

Estos "secretos" de la efectividad organizacional municipal son concordantes con la actual reflexión sobre el desarrollo proveniente del mundo de las ONGs, de la educación popular y de la nueva administración privada. La concepción dinámica del desarrollo se sustenta, por otra parte, en la tradición del pensamiento administrativo ligada a la psicología humanista y a nombres tan ilustres como Abraham Maslow y Carl Rogers. Empata con el concepto de "desarrollo humano sustentable" puesto en boga por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Por último, concuerda también con la nueva filosofía de la administración privada expresada en propuestas como los "círculos de calidad", la "excelencia", la "calidad total" o la "reingeniería", por mencionar las más célebres.

El texto que proponemos pretende ser un estímulo para los alcaldes, concejales y ejecutivos municipales que quieren realizar una tarea fecunda en beneficio de sus comunidades. No es más que un conjunto de consejos extractados de observaciones de la práctica de muchos alcaldes y funcionarios locales que hacen desarrollo con recursos escasos, pero con mucha motivación, energía, sentido de equipo y cooperación de sus comunidades.

En verdad no pretendemos haber descubierto ni enseñar verdades novedosas. Allí donde hay desarrollo, estas ideas hace rato se practican. Pero, al político local, al técnico municipal motivado, al agente de cambio institucional y al líder comunitario le hace siempre falta saber que hay otros que piensan como él.

El autor

## Capítulo Uno

### **Desarrollo, descentralización y democracia local: El rol de la municipalidad en el desarrollo humano sustentable**

*“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. Esta puede parecer una verdad obvia, aunque con frecuencia se olvida debido a la preocupación inmediata por acumular bienes de consumo y riqueza financiera”.*

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.  
Informe Desarrollo Humano 1990.

- 1. Los conceptos de desarrollo van desde la visión liberal, basada en el libre mercado, hasta las concepciones que enfatizan la acción del Estado. Un enfoque integrador se encuentra en la propuesta de un desarrollo humano sustentable.**

El concepto de desarrollo ha evolucionado progresivamente. Sin embargo, este proceso ha tenido un carácter polémico y conflictivo. Dos visiones centrales se han disputado la primacía:

**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 de los bienes, incluidos el costo de la fuerza de trabajo, el interés del dinero y el valor de la moneda. 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 producidos 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, la preservación del medio ambiente o el funcionamiento estable de una democracia participativa. Luego, 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 y ampliar la democracia. Como el desarrollo requiere de equilibrios sociales más delicados que aquellos necesarios para el buen funcionamiento de la economía, es indispensable el rol activo, regulador y compensador del Estado.

Sin duda, ambos puntos de vista tienen parcialmente razón. Sobre todo si se considera que son expresión de grupos sociales diversos. Los empresarios y productores tienden a sentirse más identificados con las ideas liberales -y piden menos intervención estatal-, en tanto que trabajadores y grupos medios prefieren más acción pública, al sentirse desprotegidos ante el libre funcionamiento del mercado.

Parece ser efectivo, como afirma el liberalismo, que el exceso de intervención estatal traba a los agentes económicos y refuerza las conductas pasivas y dependientes<sup>1</sup>. Pero igualmente es válida la afirmación de que el mercado, dejado a su libre desenvolvimiento, es ciego: no garantiza la equidad, ni ayuda a la preservación del medio ambiente. Tampoco asegura la autonomía nacional, ni el funcionamiento pleno de la democracia. En la década de los noventa han surgido algunas reflexiones novedosas que -sin negar valores y verdades presentes en ambas propuestas- centran su preocupación en la persona del ciudadano al que está dirigida la acción del desarrollo. Para ello, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, propone el concepto de **desarrollo humano**<sup>2</sup>:

*"El desarrollo humano es un proceso en el cual se amplían las oportunidades del ser humano... A todos los niveles del desarrollo, las tres más esenciales son disfrutar de una **vida prolongada y saludable**, adquirir **conocimientos** y tener acceso a los **recursos necesarios** para lograr un nivel de vida decente. Si no se poseen estas oportunidades esenciales, muchas otras alternativas continuarán siendo inaccesibles" (PNUD 1990).*

*"Pero el desarrollo humano no termina allí. Otras oportunidades altamente valoradas por muchas personas, 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**" (PNUD 1990).*

*"El paradigma del desarrollo humano tiene cuatro componentes fundamentales: a) **productividad**, para posibilitar que las personas ... participen plenamente en el proceso productivo de generación de ingresos y el empleo remunerado; b) **equidad**, es necesario que todas las personas tengan igual acceso a la igualdad de oportunidades; c) **sostenibilidad**, es menester asegurar el acceso a las oportunidades no sólo para las generaciones actuales, sino también para las futuras; d) **potenciación**, el desarrollo debe ser efectuado por las personas, no sólo para ellas" (PNUD 1995).*

---

<sup>1</sup> El Estado ha sido acusado de "paternalista" al mantener políticas de protección social que reducirían la responsabilidad de la gente, y de "clientelista" al distribuir sus beneficios preferentemente entre quienes son sus seguidores.

<sup>2</sup> Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD. Primer informe mundial 1990, informes de 1995 y 1998. Todos los subrayados son nuestros.

**Recuadro 1: CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DEL PRIMER INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO DEL PNUD, EN 1990**

- (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 pagar por 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...
- (10) Algunos países en desarrollo, especialmente en Africa, 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 participación 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 sostenido deben satisfacer las necesidades de la presente generación sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones de satisfacer sus propios requerimientos.

Los números entre paréntesis indican el orden de los títulos en el documento original completo

Sobre la base de estas ideas, el PNUD ha creado un indicador de desarrollo humano basado en una ponderación entre el **ingreso per-cápita real**, la **tasa de escolaridad** y la **esperanza de vida al nacer**<sup>3</sup>. En función de éste se ha llegado a clarificar de modo comparado, a 174 países de todo el mundo. El orden para América Latina se presenta en el cuadro adjunto. Con fines comparativos se ha incluido algunos países desarrollados.

Cuadro 1: **INDICADORES DE DESARROLLO HUMANO PARA PAISES DESARROLLADOS Y LATINOAMERICANOS SELECCIONADOS**

NUMERO DE ORDEN		ESPERANZA DE VIDA	TASA DE ALFABETISMO	PIB PERCAPITA AJUSTADO	INDICE DESARROLLO HUMANO
1	CANADA	79.0	99.0	22.480	0.932
2	NORUEGA	78.1	99.0	24.450	0.927
3	EE.UU.	76.7	99.0	29.010	0.927
4	JAPON	80.0	99.0	24.070	0.924
21	ESPAÑA	78.0	97.2	15.930	0.894
34	CHILE	74.9	95.2	12.930	0.844
39	ARGENTINA	72.9	96.5	10.300	0.827
40	URUGUAY	73.9	97.5	9.200	0.826
45	COSTA RICA	76.0	95.1	6.650	0.801
48	VENEZUELA	72.4	92.0	8.860	0.792
49	PANAMA	73.6	91.1	7.168	0.791
50	MEXICO	72.2	90.1	8.370	0.786
57	COLOMBIA	70.4	90.9	6.810	0.768
58	CUBA	75.7	95.9	3.100	0.765
72	ECUADOR	69.5	90.7	4.940	0.747
79	BRASIL	66.8	84.0	6.480	0.739
80	PERU	68.3	88.7	4.680	0.739
84	PARAGUAY	69.6	92.4	3.980	0.730
88	R. DOMINICANA	70.6	82.6	4.820	0.726
107	EL SALVADOR	69.1	77.0	2.880	0.674
112	BOLIVIA	61.4	83.6	2.880	0.652
114	HONDURAS	69.4	70.7	2.220	0.641
117	GUATEMALA	64.0	66.6	4.100	0.624
121	NICARAGUA	67.9	63.4	1.997	0.616
145	HAITI	53.7	45.8	1.270	0.430

Indice de Desarrollo Humano PNUD 1999 para 174 países. Fluctúa de 0.932 (Canadá) a 0.254 (Sierra Leona).

<sup>3</sup> El indicador supone que el ingreso per cápita -corregido en base a su poder de compra real en cada país-refleja la capacidad de producción y uso de bienes; la "tasa de analfabetismo" es indicador sintético del nivel de cultura; y la "esperanza de vida" expresión de las condiciones de salubridad y nutrición.

Es interesante constatar que, si se mide en base a los niveles de desarrollo humano, las diferencias efectivas entre el mundo desarrollado y el mundo en desarrollo son menores que aquellas basadas sólo en el volumen de producción y en el consumo de bienes y servicios. Por otra parte, el cuadro sugiere que –con excepción de Haití- prácticamente ningún país latinoamericano es tan pobre que no pueda destinar parte importante de sus recursos para mejorar los niveles de salud, educación y oportunidades de progreso de su población.

En suma, 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.**

En el informe del PNUD para 1998 se realiza una fuerte crítica al consumismo: “*El gasto competitivo y el consumo conspicuo convierten la opulencia de algunos en la exclusión social de muchos*”. Complementariamente, se propone:

- a) “*Garantizar requisitos de **consumo mínimo para todos**, como un objetivo normativo explícito en todos los países*”;
- b) “*Desarrollar y aplicar **tecnologías y métodos ambientalmente sostenibles** para los consumidores pobres tanto como para los opulentos*”;
- c) “*Eliminar los subsidios negativos y reestructurar los impuestos de manera de **desincentivar el consumo que daña el medio ambiente**, para **incentivar el consumo que promueve el desarrollo humano***”;
- d) “*Fortalecer la acción pública en pro de la educación y la información de los consumidores y de la protección ambiental*”;
- e) “*Fortalecer los mecanismos internacionales para **controlar los efectos del consumo a escala mundial***”;
- f) “*Formar alianzas más fuertes entre los movimientos de protección de los derechos del consumidor, protección ambiental, erradicación de la pobreza, igualdad de género y derechos del niño*”; y,
- g) “***Pensar a escala global, actuar en el plano local**; basarse en las iniciativas novedosas de la gente y las comunidades de todas partes y fomentar la sinergia en la acción de la sociedad civil, el sector privado y el gobierno*”.

En la actualidad, se observa una fuerte tendencia a la descentralización a escala mundial. El Centro de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, CNUAH/HABITAT, y las principales asociaciones mundiales de municipalidades –entre ellas IULA, la Unión Internacional de Autoridades Locales- están promoviendo la adopción por Naciones Unidas de una “**Carta Mundial de Autonomía de los Gobiernos Locales**” para el año 2001. Se trata de

un texto de principios que sirva de referencia para diseñar las legislaciones nacionales que permitan la existencia de gobiernos locales fuertes y autónomos. Por su parte, la Unión Europea tiene ya en vigencia la “Carta Europea de la Autonomía Local”, la que constituye una referencia obligada para la organización de los municipios de esa región.

En América Latina durante la década de los noventa, muchos gobiernos han emprendido acciones de cambio y modernización del Estado uno de cuyos componentes principales es la descentralización. Destacan, entre otros, los casos de Colombia, Chile y Bolivia que aplican interesantes políticas para fortalecer a las municipalidades, tanto técnica como financieramente, ampliando su rol de prestadores de servicio al de gobiernos locales impulsores del desarrollo.

## 2.- **La descentralización ayuda a la democracia al reforzar la autonomía local liberando energías sociales; permite así dinamizar el desarrollo y fortalecer 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 las competencias, recursos y las autonomías necesarias para decidir, 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 entre los expertos<sup>4</sup> en distinguir tres tipos de descentralización:

- 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 las unidades locales. En esta modalidad no hay autonomía.
- b) **Delegación.** Tiene lugar cuando agencias gubernamentales semi-autónomas reciben la responsabilidad de operar ciertos servicios o infraestructura sectorial. Suele utilizarse en los sectores de energía, comunicaciones, puertos y transporte.
- c) **Devolución.** En los sistemas devolutivos se asigna a los gobiernos locales la responsabilidad global de operación de servicios o ejecución de proyectos, con autonomía de funcionamiento. Es posible que las municipalidades operen centralmente el servicio o lo desconcentren asignándolo a alguna unidad ejecutora semi-autónoma. En ambos casos la responsabilidad recae en los gobiernos locales sobre la base de la autosustentación del servicio.

En la realidad latinoamericana es posible matizar bastante más. A menudo se combinan diversas modalidades –a través de competencias compartidas entre dos niveles de gobierno o

---

<sup>4</sup> Ver, por ejemplo, Jerry Silverman: “La descentralización del sector público”. Banco Mundial 1990. Se trata de un análisis sobre las políticas de descentralización a escala mundial.

con la participación de la empresa privada y organizaciones de la sociedad civil- para la mejor gestión de un servicio. Así, podemos distinguir:

- a) **Descentralización administrativa o desconcentración.** Una unidad administrativa del Estado delega, de manera subordinada, la operación de un servicio. Ciertos gobiernos nacionales han traspasado la administración de algunas competencias – como la educación y la salud en el caso chileno durante los ochenta- a los municipios, reteniendo el nivel central la capacidad de decidir acerca de los contenidos y características de los servicios prestados.
- b) **Descentralización política o devolución.** Una unidad administrativa estatal central transfiere sus atribuciones y recursos a una administración local dotada de autonomía. En este caso, los municipios reciben la competencia y los medios, pero también la capacidad de decidir de modo autónomo acerca de cómo administrar la función de acuerdo a las particularidades locales. En el caso de la gestión del impuesto territorial o predial en Paraguay, traspasado del gobierno central a las municipalidades que ha implicado un importante incremento de los recursos locales.
- c) **Privatización.** Implica el traspaso de actividades públicas de producción de bienes y servicios al sector privado, cuando éste ha desarrollado las capacidades para gestionar eficazmente y a costos socialmente razonables un determinado servicio. Es el caso de los camales o mataderos, antes de propiedad municipal en muchos países. El gobierno nacional o local mantiene, no obstante, sus facultades fiscalizadoras.
- d) **Participación, autogestión o cogestión.** Supone la incorporación de los trabajadores o de la comunidad en toma de decisiones, ejecución de la producción o en la supervisión de la prestación de un bien o un servicio. En el complejo mundo moderno es fundamental incorporar grados fuertes de participación ciudadana en la gestión de los servicios. Por ejemplo, los sistemas de recolección de residuos sólidos están recurriendo de manera creciente el involucramiento de los usuarios para lograr la clasificación previa de los desechos o la reducción de su volumen.

Las tres motivaciones más comunes para impulsar la descentralización son: i) mejorar la eficiencia administrativa; ii) ayudar a la equidad y a la democratización; y, iii) mejorar el rendimiento financiero a través del incremento de ingresos y a la racionalización de gastos de los servicios. Estas tres motivaciones u objetivos no son siempre claramente compatibles entre sí y muchas veces es necesario priorizar uno u otro objetivo. Algunas observaciones críticas que suelen hacerse a las propuestas descentralizadoras son:

- a) **No necesariamente la descentralización asegura la democratización** de las decisiones. Si la descentralización devuelve poder a las municipalidades sin que haya mecanismos eficaces de participación ciudadana, el resultado puede ser un nuevo modo de concentración del poder, ésta vez en las élites locales.
- b) **No siempre descentralizar la operación de los servicios lleva a su mejoramiento.** En algunos casos 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 que cada país debe determinar la mejor forma de descentralizar conforme a su propia realidad nacional, regional y local.

- c) **La propuesta de descentralización tiene un componente administrativo, otro económico y un tercero político que no son necesariamente concordantes**<sup>5</sup>. 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 pueden ser contradictorias con los esfuerzos privatizadores.

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

- a) El traspaso de funciones de desarrollo y administración de servicios sea realizado mediante **criterios técnicos** que consideren los sistemas de gestión y las escalas territoriales adecuadas;
- b) Los gobiernos locales cuenten con autonomía efectiva para realizar sus propias iniciativas de desarrollo y en especial con los **medios financieros necesarios**;
- c) Los procesos de descentralización incorporen **formas eficaces de participación de la sociedad civil** y de generación de una **cultura cívica** por la ciudadanía;
- d) Las políticas de descentralización expresen un grado suficiente de **consenso** entre los diversos agentes de manera que las nuevas estructuras descentralizadas funcionen bien en plazos breves.

### **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 latinoamérica disponen de algo más de un décimo de estos.**

En cualquier caso, en América Latina **los límites posibles de la descentralización están lejos de ser alcanzados**. Esto 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 35%, en América Latina esta proporción se sitúa alrededor del 13% (ver el cuadro adjunto). Desde el punto de vista de la transferencia de funciones y recursos públicos, hay todavía un amplio margen para descentralizar.

---

<sup>5</sup> José Luis Coraggio: "Las dos corrientes de descentralización en América Latina". Cuadernos del CLAEH No. 56, Montevideo, 1991.

Cuadro 2: **RELACION ENTRE GASTO MUNICIPAL  
Y GASTO PÚBLICO TOTAL 1995\***

PAISES DE EUROPA		PAISES DE LATINOAMERICA	
SUECIA	62.3	COLOMBIA	21.9
FINLANDIA	57.4	BOLIVIA	18.3
HOLANDA	39.8	BRASIL	17.5
ALEMANIA	29.7	CHILE	16.8
ITALIA	27.7	ECUADOR	11.7
REINO UNIDO	24.0	PERU	9.8
ESPAÑA	19.6	ARGENTINA	8.6
FRANCIA	19.6	COSTA RICA	3.0
<b>PROMEDIO</b>	<b>35.0</b>		<b>13.5</b>

Fuente: Unión Europea, Banco Mundial, BID, Proyecto "Descentralización Fiscal", CEPAL/GTZ.

\* Los datos de Europa corresponden a 1995 y los de América Latina a diversos años entre 1992 y 1996.

En suma, 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: i) decidir cuáles servicios pueden ser descentralizados; ii) de qué manera se les va a administrar; iii) asegurar su financiamiento estable; iv) implementar una fuerte asistencia técnica en la transición; y, v) desarrollar sistemas permanentes 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.- La municipalidad es la institución pública básica de la descentralización. Su legitimidad histórica, su cercanía a la comunidad y el conocimiento de sus problemas la hacen un agente clave para facilitar el desarrollo local.**

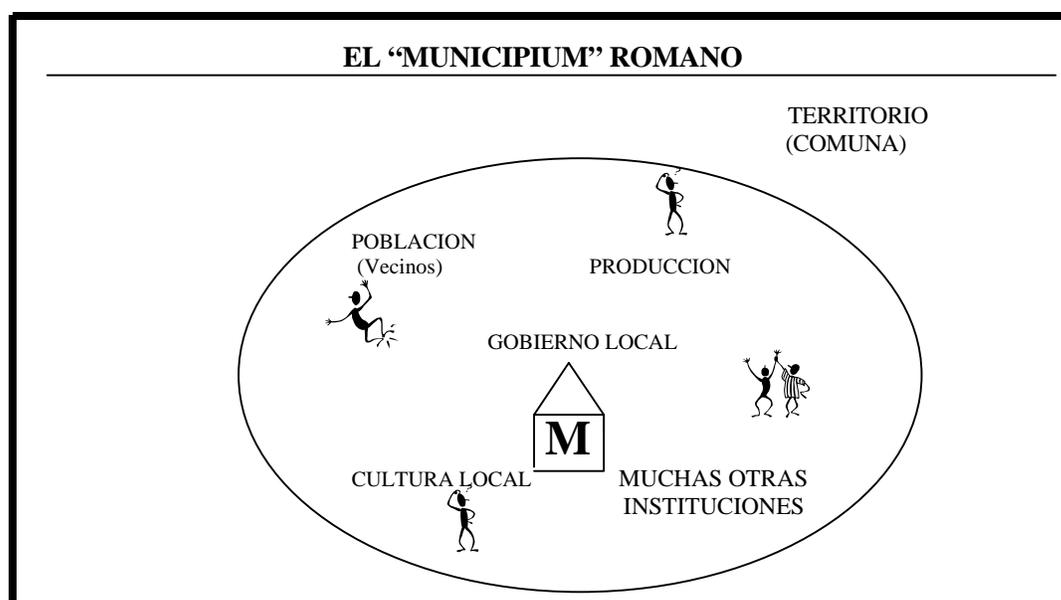
El municipio es una antigua institución, cuyos orígenes se remontan a la antigua Roma. Los rasgos del "Municipium" romano eran los siguientes<sup>6</sup>: i) un **territorio**, o espacio geográfico propio; ii) un **pueblo**, que se manifestaba en su asamblea general; iii) una **organización**, representada en un cuerpo deliberante con sus autoridades; iv) una **cultura**, expresada, en aquellos tiempos, en el culto a los dioses. El gran valor de la institución municipal es que, mediante ella, el Imperio Romano concedió a sus localidades **autonomía sin independencia** permitiéndoles, de este modo, desarrollar las identidades propias de su vida social y cultural.

<sup>6</sup> Adolfo Posada: "Conceptos municipalistas de la vida local". IEAL, Madrid, 1979.

En el presente y después de su paso por España y la época colonial, el municipio mantiene la mayor parte de esas características. Funciona en un **territorio** (denominado municipio, comuna, departamento, cantón, según los diversos países), donde habita una **población o comunidad organizada** que posee una **cultura e identidad local**. La institución pública se denomina **Municipalidad** (o intendencia, alcaldía, prefectura) y es encabezada por el **alcalde** (o intendente, prefeito o presidente).

En muchos países latinoamericanos todavía no en todos la municipalidad es considerada un auténtico **gobierno local**. Está dotada de un importante grado de **autonomía** en la toma de sus decisiones y en el uso de sus recursos y posee atribuciones para recaudarlos.

La antigüedad de la institución municipal le confiere, además, una particular **legitimidad frente a los ciudadanos**<sup>7</sup>. Hay lugares de Latinoamérica donde la presencia del gobierno central es débil o inexistente pero en donde, no obstante, las municipalidades tienen antigua y efectiva presencia.



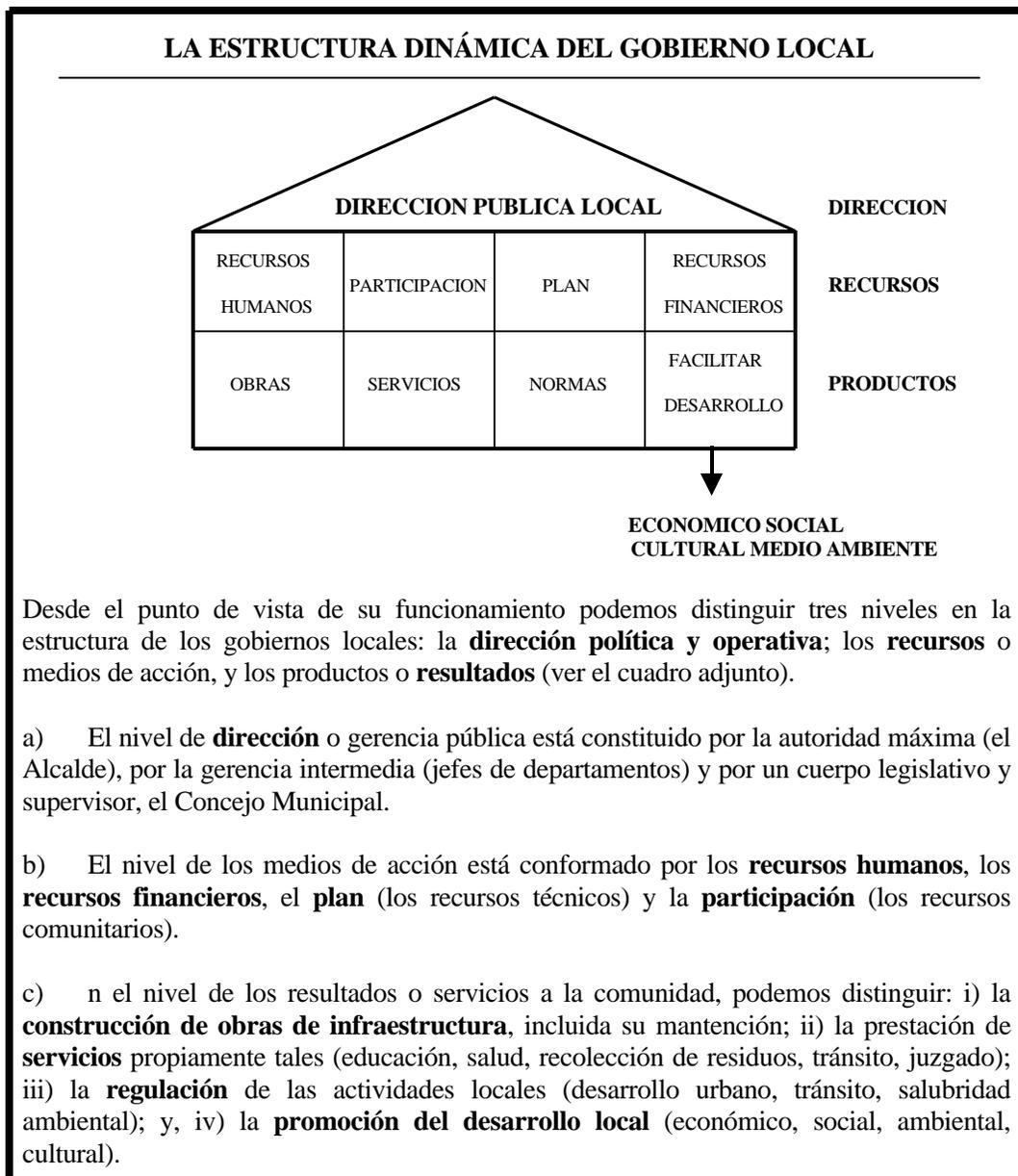
Elaboración: MRO IULA/CELCADEL

La municipalidad **conoce los problemas locales** mejor que otras entidades estatales, por su cercanía a la comunidad siendo un **eficaz espacio de participación**. En algunas localidades de la sierra peruana, por ejemplo, la municipalidad funciona con muy escasos recursos recolectados en la misma localidad y logra movilizar efectivamente a los ciudadanos en **mingas**<sup>8</sup> u otras formas de trabajo voluntario para acciones de mejoramiento local.

<sup>7</sup> Lo que no ocurre con las corporaciones de desarrollo creadas en muchas partes para llevar a cabo acciones de estímulo al desarrollo y que, de hecho, compiten con la municipalidad.

<sup>8</sup> Se trata de una antigua institución de participación existente en toda América Latina. Los vecinos se organizan y aportan su fuerza de trabajo para conseguir objetivos productivos -cosecha, por ejemplo- o de obras locales. En este último caso, es común que actúen con apoyo de recursos municipales.

En todos los países latinoamericanos es común la acción mancomunada entre municipalidad y ciudadanía. Son innumerables los caminos, escuelas, centros de salud, puestos de vigilancia policial, canchas deportivas, obras de regadío y otras inversiones realizadas con aportes comunes de la municipalidad y de los vecinos.



Elaboración: MRO IULA/CELCADEL

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

El secreto de las buenas administraciones municipales -reales gobiernos locales- es simple: el alcalde y sus equipos de trabajo actúan como emprendedores sociales **liderando democráticamente** 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 asociados con otros agentes, sin dejarse intimidar por las limitaciones de la norma legal o por la insuficiencia de recursos.

Los **recursos humanos** constituyen un componente clave de la efectividad municipal por su alta motivación, compromiso cívico y apertura a la comunidad. Los **recursos financieros** se ven maximizados en su buen uso mediante la **planificación** -que no es otra cosa que un ordenamiento racional en el uso de los recursos escasos- y por la **participación ciudadana**, que involucra a todos: organizaciones comunitarias, ONGs, empresas privadas y otras entidades públicas y sociales presentes en la localidad.

Para las buenas administraciones, los recursos municipales no son sólo sus funcionarios y su presupuesto; son también los medios de todo tipo que aporta la ciudadanía y sus múltiples organizaciones: ideas, trabajo, proyectos, materiales, recursos financieros.

Los resultados de una acción municipal dinámica son: mejores **servicios**; nuevas **obras e inversiones**; adecuadas **normas y regulaciones**; y, sobre todo, la **facilitación e impulso de un desarrollo humano y sustentable** que abarca los campos económico, social, cultural y ambiental.

Este no se consigue de una vez y para siempre, es un **proceso continuo que debe sustentarse a sí mismo** y cuya base fundamental es la plena utilización del recurso humano y la liberación de las energías sociales presentes en el espacio local.

**Recuadro 2: VISION DEL BUEN GOBIERNO LOCAL**

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

- a) El alcalde es una **personalidad democrática y dinámica**, que mantiene un estrecho **contacto con la ciudadanía** evitando las actitudes clientelares o paternalistas, que no teme discrepar con ésta cuando ello es necesario y que actúa como un educador, enseñando con el ejemplo. Se rodea de **técnicos capaces y motivados** que no son necesariamente ni sus amigos, ni sus seguidores. Prefiere un buen funcionario competente y capaz incluso de criticarlo, a un mediocre e incondicional seguidor. Tiene una **visión estratégica de largo plazo** de los problemas locales, más allá de las fronteras de su propia gestión. Intenta resolver los problemas utilizando tanto los recursos municipales como **movilizando a la comunidad local**.
- b) Los funcionarios, que encabezan las direcciones, departamentos o reparticiones de la municipalidad, constituyen un conjunto de **técnicos capaces y motivados**, algunos de los cuales han sido traídos por el alcalde, 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 constituyen buenos **equipos de trabajo** capaces de discutir abiertamente y sin tapujos los más difíciles asuntos y llegar a acuerdos positivos bajo la conducción del alcalde. No tienen temor a los **contactos con la comunidad**; al contrario, los buscan y se nutren de éstos.
- c) El personal municipal se ha contagiado con los dinamismos impuestos por la dirección municipal y labora con entusiasmo. Los buenos vínculos, han permitido la implantación de **relaciones laborales positivas** y funcionan **sistemas de estímulo** y de **capacitación permanente**. Los problemas internos son tratados abiertamente entre los funcionarios que corresponde y con el propio alcalde cuando afectan a todos. La política de desarrollo de recursos humanos prioriza la **capacitación y las iniciativas de estímulo** más que el 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** que participan de una **misión** clara.
- d) Como los recursos son escasos, hay una **buena administración financiera** que persigue que los **ciudadanos y empresas paguen sus tributos** y, sobre todo, hay una política agresiva de búsqueda de recursos externos basada en la **elaboración de proyectos** y la **movilización de recursos de la comunidad**.

## Recuadro 2: (continuación:)

- e) Como resultado del clima humano positivo y de la búsqueda de recursos externos **la administración y los servicios municipales funcionan** adecuadamente, siendo esto evidente para la ciudadanía por la **transparencia** de la gestión mediante modalidades periódicas de **rendición de cuentas** a la ciudadanía. El municipio se guía por un **plan de desarrollo local**, sencillo y claro, elaborado con amplia participación ciudadana.
- f) Las fuerzas vivas de la comunidad y las autoridades locales **se respetan mutuamente más allá de eventuales discrepancias políticas** que puedan existir. La mayor parte reconoce que la administración realiza un **buen gobierno**, pese a que cuenta con recursos limitados. En general, hay buena disposición a cooperar con la municipalidad y la mayor parte de los ciudadanos está al día en sus tributos. Las calles, parques y plazas lucen limpias y se ha desarrollado una **fuerte conciencia cívica** en la ciudadanía.
- g) Una preocupación central del municipio, compartida por la mayor parte de la ciudadanía, es la **situación de los grupos más pobres** de la población. La municipalidad lleva a cabo **programas sociales de apoyo a la población carenciada** y se generan programas para impulsar **el desarrollo económico** y crear **empleos productivos** para obtener ingresos estables.
- h) La municipalidad mantiene buenas relaciones con el gobierno central fundadas éstas en el respeto a la **autonomía e independencia** que le confiere la ley y en una **efectiva coordinación**. De este modo se consiguen, además, apoyos político y financiero para el desarrollo de proyectos de interés local. En todo caso evita el establecimiento de vínculos clientelares *vis a vis* del gobierno central y **participa activamente en las asociaciones de municipalidades**, entidades gremiales y de servicios que representan a los gobiernos locales y les permiten colaborar entre sí.

Elaboración: MRO, IULA/CELCADEL.

## Capítulo Dos

### **La función principal de un gobierno local es 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 representa 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*

*No hay duda de que el municipio tiene los medios necesarios para ser un innovador efectivo en el desarrollo económico..."*

Federación de Municipalidades de Canadá, "El Municipio: promotor del desarrollo económico local". Edit. IULA/CELCADEL, Quito, 1991. Pág. 3.

1. **La función central de la municipalidad -concebida como gobierno local- es facilitar el desarrollo, creando el ambiente adecuado para liberar las energías de los agentes sociales.**

Las funciones clásicas de la municipalidad han sido las de **construir obras de infraestructura; administrar y proveer servicios básicos y normar o regular el desarrollo local**. En muchas localidades intermedias y pequeñas de América Latina, la municipalidad 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 y mataderos, el registro civil, la policía municipal y regula el desarrollo urbano-territorial, el tránsito y la ubicación espacial de las actividades económicas.

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

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

- a) Construcción y mantenimiento de obras de infraestructura (calles, caminos, puentes), de redes de servicios (agua, alcantarillado) y áreas recreativas (plazas, parques, recintos deportivos).
- b) Salubridad ambiental y recolección de residuos sólidos.
- c) Planificación y regulación del desarrollo territorial, de la construcción de inmuebles, del transporte y la seguridad pública.
- d) Servicios cívicos como registro civil, juzgado de faltas e información al ciudadano.
- e) Administración y/o provisión de servicios esenciales como educación, salud o programas de complemento nutricional para la madre y el niño.
- f) Ejecución de programas sociales y de erradicación de la pobreza.
- g) Fomento del desarrollo económico -incluido el turismo- y promoción del empleo.
- h) Defensa del medio ambiente y de la biodiversidad local.
- i) Promoción, rescate y estímulo 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 emergencias y desastres.

Los gobiernos locales deben jugar un rol activo en el desarrollo. Más que un papel ejecutor -aunque sin excluirlo por el principio de subsidiariedad del Estado<sup>1</sup>- la acción pública local debe contribuir a **crear un ambiente económico, social y político propicio para un desarrollo humano sustentable**. La municipalidad moderna debe funcionar como una instancia **facilitadora** que estimula la acción mancomunada de los diversos agentes sociales locales. Participación ciudadana y estímulo del desarrollo local son, a fin de cuentas, las dos caras de la misma moneda.

---

<sup>1</sup> El Estado hace lo que la comunidad por sí misma no puede realizar efectivamente y lo efectúa a través del nivel más cercano a la gente: el gobierno local. Sólo si éste no puede actuar, interviene el nivel superior.

## 2. Una preocupación central de los gobiernos locales debe ser la erradicación de la pobreza. Para ello es necesario mejorar los servicios básicos -incluidos los de 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>2</sup> que afecta a una parte importante de la comunidad local. La pobreza tiene un componente autorreferencial, es decir, la comparación más importante es respecto del potencial propio, no utilizado por una persona o comunidad.

La pobreza ha sido medida de manera estadística de varias maneras. Una de ellas es establecer una línea de ingresos familiares mínimos, sin los cuales no se puede satisfacer las **necesidades básicas de alimentación, vestuario, vivienda, salud y educación** y calcular el número o porcentaje de la población excluida a nivel de país o región. Cuando el ingreso es tan bajo que no permite al grupo familiar ni siquiera alimentarse adecuadamente se habla de **extrema pobreza** o indigencia.

A nivel local, una manera operativa de identificar la pobreza es mediante **encuestas directas**<sup>3</sup> para ubicar a las familias pobres y **focalizar**<sup>4</sup> mejor los programas sociales. Este método es aplicado por las municipalidades chilenas con la finalidad de asignar, de manera objetiva, los diversos subsidios que se conceden a través de las administraciones locales<sup>5</sup>.

¿Cuáles con las causas de la pobreza? No existe consenso al respecto. Se menciona causas estructurales, como: i) economía tradicional de lento desarrollo, junto a crecimiento demográfico fuerte; ii) mala distribución de la riqueza y el ingreso; iii) desempleo y subempleo; iv) mala calidad y deficiente cobertura de la educación y la salud; v) débil organización social y representación política; y, vi) pertenencia a etnias minoritarias.

También se indican razones 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<sup>6</sup>.

---

<sup>2</sup> El desarrollo humano es "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 digna"... "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".

<sup>3</sup> Encuesta CAS, aplicada a la población carenciada mediante visitas domiciliarias directas de encuestadores municipales. Contiene información sobre el grupo familiar, incluido educación y empleo, situación de la vivienda, servicios básicos disponibles (agua, electricidad, eliminación excretas) y patrimonio familiar (propiedad vivienda o terreno, electromésticos).

<sup>4</sup> "Focalizar", es decir, concentrar los programas sociales en las familias realmente pobres, con exclusión del resto.

<sup>5</sup> Otros indicadores posibles: i) analfabetismo, directo o por desuso, y abandono escolar; ii) desempleo y subempleo crónicos; iii) malnutrición y deficiencias de salud derivadas; v) falta de acceso a servicios básicos: agua, energía, aguas servidas; vi) carencia de vivienda o vivienda precaria; vii) desorganización social; viii) desorganización familiar; ix) desórdenes de personalidad, inmadurez y apatía.

<sup>6</sup> Ver Recuadro 3, en este capítulo, con mayor detalle.

**Recuadro 3: 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 mencionemos:

- a) **Economía tradicional, de lento crecimiento, junto a un fuerte crecimiento demográfico.** Al incrementarse la población más rápido que la producción y la riqueza, el resultado es un empobrecimiento progresivo de conjunto.
- b) **Mala distribución de la riqueza y el ingreso.** La desigual distribución del capital genera mala distribución del ingreso y esto tiende a perpetuar las desigualdades sociales. 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 falta de desarrollo físico y psicológico, producido por una mala alimentación y servicios de salud deficientes, y 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, junto a sus hijos. Padres alcohólicos, drogadictos o poco responsables. Machismo y violencia doméstica son causas de que el grupo familiar no logre salir de la situación de pobreza.

Recuadro 3: (continuación:)

- i) Situaciones individuales de **deficiencias físicas o psicológicas** permanentes, no debidamente detectadas y tratadas, que afectan a algunos individuos e impactan en sus familias.

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 carenciados.

Elaboración: MRO, IULA/CELCADEL

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

- a) **Crecimiento de la economía** para generar nuevos empleos productivos -asalariados o en microempresas- y mejoramiento progresivo de los ingresos por incremento de la productividad. Problemas: el crecimiento de la economía tiende a favorecer primero a los grupos de ingresos altos y medios y el comportamiento del mercado incrementa muchas veces las desigualdades. Cualquier crecimiento no es deseable, sobre todo aquel que destruye el medio ambiente.
- b) **Política focalizada de subsidios** para aminorar los efectos de la pobreza en el período de transición a una economía dinámica. Problemas: los volúmenes y montos de los subsidios suelen ser insuficientes y no llegan a los grupos más pobres por mala información. Además, a veces producen efectos de acostumbramiento. Los costos de manejo administrativo suelen ser altos.
- c) **Mejora de la extensión y calidad de los servicios de salud pública**, incluidos suplementos nutricionales para embarazadas y niños que aseguren la salud física de la población. Problemas: desfinanciamiento de los servicios de salud pública. Desigualdad creciente entre una salud privada para ricos y una salud pública para pobres.
- d) **Políticas de educación general y técnica de los jóvenes y capacitación de la fuerza de trabajo no calificada**. La formación general y técnica es señalada como herramienta principal para reducir las diferencias. Problemas: mala calidad actual de la educación pública, alto costo de matrícula en institutos técnicos privados. Vínculo no automático entre la oferta de fuerza de trabajo capacitada y su demanda por las empresas.
- e) **Apoyo a la organización social y desarrollo de iniciativas de mujeres y jóvenes para mejorar su representación, iniciativa y capacidad de negociación**. Problemas: vínculo poco claro entre las políticas de capacitación y el desarrollo de las organizaciones. Muchas veces hay instrumentación política de los programas.

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

Los programas señalados contribuyen a limitar o reducir la pobreza, no obstante cada uno de ellos, aplicado por sí solo, posee limitaciones. Una política para erradicar la pobreza debe combinar diversas acciones que ataquen tanto las causas macrosociales como aquellas que afectan más directamente a los individuos.

Muchos de los programas citados son llevados en la actualidad por municipios, directamente o en asociación con otras instituciones. En otros casos, los gobiernos locales negocian con los niveles nacionales y regionales -o con el sector privado social de ONGs y Universidades- 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 de 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 la municipalidad promover el desarrollo económico 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 internacionales.

Sin negar que los procesos de crecimiento económico trascienden los espacios locales, hay importantes componentes microsociales en el 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 la existencia de una **cultura emprendedora** y una **formación técnica** de la población, la que puede ser impulsada localmente mediante un reforzamiento de los valores culturales proclives a la producción y educación técnica. Las localidades de San Carlos, en Uruguay, o de La Ligua, en Chile, tienen imágenes de sí mismas como emprendedoras y trabajadoras que se corresponden con una realidad de dinamismo productivo.

Determinadas actividades económicas -como el turismo, la pequeña producción artesanal o la localización de ciertas industrias- pueden ser efectivamente atraídas y estimuladas en el nivel local. Incluso las municipalidades pequeñas pueden actuar asociadas entre sí para impulsar el desarrollo económico de los espacios regionales a los que pertenecen. Algunos ejemplos, pueden ilustrar mejor estas aseveraciones:

- La popular municipalidad de Villa El Salvador, en la frontera de la Lima urbana, ha incentivado y aportado recursos y esfuerzos para el funcionamiento de un **parque industrial** y una **incubadora de empresas**. En éste se concentran cientos de pequeñas industrias y talleres que proporcionan empleo a sus habitantes y se ha generado un ambiente local favorable a la formación de microempresas.
- En Tacna, Perú, la municipalidad provincial jugó un papel clave para convencer al gobierno nacional de la conveniencia de crear la **Zona Franca** de Tacna, la que ha permitido que esta ciudad dé un salto importante en su proceso de desarrollo.
- La municipalidad de Viña del Mar -importante balneario chileno- construyó hace años el Casino municipal y con sus ingresos edificó los principales hoteles de la ciudad. Es también propietaria de la Quinta Vergara, parque y coliseo donde funciona el Festival Internacional de la Canción, también municipal. Luego, la municipalidad juega un rol clave en el **fomento del turismo**, actividad económica principal de la ciudad.
- En Tacuarembó, Uruguay -y con recursos de la banca internacional de desarrollo- la Intendencia Municipal maneja un programa de **desarrollo agrícola** que proporciona asistencia técnica, servicio de maquinaria, créditos y asesoramiento para la organización a los pequeños productores campesinos del departamento.
- Pequeñas municipalidades del Paraguay se han asociado entre sí para adquirir maquinaria y **abrir y mantener caminos rurales** por donde sale la producción local.

Está claro que la municipalidad puede y debe jugar un rol activo en el fomento del desarrollo económico local. De este modo, el progreso de las localidades depende en medida mayor 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 urbanas y rurales.

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

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 satisfaga las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias"<sup>7</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 situación ambiental actual, son las que se enumeran en el cuadro adjunto.

<b>Recuadro 4: PRINCIPALES CONSECUENCIAS DE UNA ORDENACIÓN AMBIENTAL INADECUADA PARA LA SALUD Y LA PRODUCTIVIDAD</b>	
<b>Problema ambiental</b>	<b>Efecto sobre salud y productividad</b>
Contaminación y escasez del agua	Riesgo de enfermedad y muerte para poblaciones afectadas. Agotamiento de acuíferos; alto costo agua potable; disminución de la pesca; limitación de la actividad económica.
Contaminación del aire	Varios efectos nocivos sobre la salud; restricción en uso de vehículos y actividad industrial; efectos de lluvia ácida en bosques y agua.
Desechos sólidos peligrosos	Difusión de enfermedades infecciosas; atasco de drenajes; contaminación de recursos de agua.
Degradación de suelos	Suelos agotados, malnutrición de campesinos pobres; pérdida de productividad; mayores sequías; sedimentación de embalses y canales.
Deforestación	Inundaciones con muertes y enfermedades; pérdida de potencial de explotación forestal; reducción de prevención de la erosión y estabilidad de cuencas hidrológicas.
Pérdida de biodiversidad	Pérdida de nuevos medicamentos; reducción de adaptabilidad de ecosistemas; pérdida de recursos genéticos.
Cambios atmosféricos	Riesgos derivados de desastres climáticos; cáncer y cataratas atribuibles al agotamiento de capa de ozono; elevación nivel del mar; perturbación de cadenas alimentarias marinas.

Banco Mundial, "Informe Desarrollo Mundial 1992". Op cit. Pág 5.

<sup>7</sup> Banco Mundial: "Informe sobre el Desarrollo Mundial 1992: Desarrollo y Medio Ambiente". EE.UU. 1992. Pág. 8.

¿Qué puede hacer la municipalidad para **mejorar el manejo del medio ambiente**? He aquí un listado de actividades posibles sugeridas por expertos<sup>8</sup>:

- a) **Uso del suelo.** Mediante un plan de ordenamiento se puede 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 actual y futuro.
- b) **Vivienda.** Es posible aplicar normas y códigos de construcción que hacen más eficiente el uso de la energía, agua y el 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 energía solar, eólica, biomásica o geotérmica.
- d) **Cuidado del agua.** Se puede 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 regadío.
- e) **Saneamiento y manejo de aguas servidas.** Capacitar al personal municipal y a la comunidad en sistemas de saneamiento ambiental y difundir sistemas alternativos de control de desechos líquidos.
- f) **Manejo de desechos sólidos.** Utilizar sistemas efectivos de recolección de basura, incluidos rellenos sanitarios, monitoreo de lechadas y emisiones de metano. Incentivar la operación de programas de separación y 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 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 por sus operadores.

---

<sup>8</sup> Extractado de J. Bruggmann y R. Hersh: "Cities as Ecosystems: Opportunities for Local Government". ICLEI, 1991.

- 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; tierras agrícolas. Programas de reforestación y conservación del paisaje.

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

La revolución de las comunicaciones y el incremento del comercio mundial estandarizan, masifican e internacionalizan las formas de consumo. Vestimos iguales prendas 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, modo de comportarnos y actuar 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 folklore, el arte más clásico, la arquitectura, hasta los chistes reflejan y revelan lo que somos, es decir, nuestra identidad. Es también la cultura -más que las bellezas naturales- lo que hace atractiva a nuestra localidad a los ojos, oído y paladar del visitante afuerino o extranjero.

Tarea municipal importante es, entonces, la **preservación de la cultura**. En un mundo globalizado que arrincona las identidades locales es menester preservar sistemáticamente nuestro patrimonio cultural. ¿Qué puede hacer la municipalidad? He aquí algunos ejemplos:

- La Prefeitura de Curitiba, en Brasil, se ha hecho famosa por un ambicioso programa de ordenamiento y **valorización de su ciudad**, que contempla el rescate de la arquitectura urbana y su presentación valorizada a los ojos del visitante.
- En Quito, Ecuador, declarada por UNESCO "Patrimonio Cultural de la Humanidad", todas las edificaciones antiguas son mantenidas y pintadas y su arquitectura no puede ser alterada, por ordenanza municipal. Muchos municipios -como Sucre en Bolivia o Cartagena de Indias en Colombia- desarrollan políticas de **protección del patrimonio urbanístico local** y dictan ordenanzas para regular su uso.
- En Chile, la pequeña Municipalidad de Hijuelas organizó un **concurso de leyendas locales**, mediante la cual los jóvenes rescataron mitos y leyendas de la tradición oral de los ancianos; se premió los mejores cuentos y publicó los resultados. De modo similar, la Municipalidad de La Ligua, organizó un **museo arqueológico**, sobre la base de miles de muestras rescatadas y clasificadas por los jóvenes del Liceo de la localidad, dirigido y animado por un profesor municipal.

- En ciudades y pueblos de la sierra peruana y ecuatoriana, 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 Santiago de Chile, todos los veranos se realizan **conciertos de música clásica al aire libre**, lo que ha pasado a ser una tradición que dura ya décadas y que reúne y educa sobre todo a la población joven.
- En San Carlos, Uruguay, la Junta Local -derivación descentralizada de la Intendencia Municipal- mantiene y alimenta la **tradición oral** acerca de las características positivas del habitante de la localidad: "el "carolino" es emprendedor y siempre vuelve a su tierra" afirman siempre sus autoridades a quienes los visitan.
- En muchos pequeños pueblos de América Latina -entre ellos los famosos Otavalo en Ecuador y Chichicastenango en Guatemala- hay mercados especializados de artesanía local. En algunas ciudades latinoamericanas han aparecido "pueblitos típicos" o "casas" para cumplir la misma función<sup>9</sup>.
- En las ciudades grandes e intermedias de América Latina se están estableciendo **áreas peatonales**, con incentivo especial a las actividades culturales como **teatro callejero** y la presentación de artistas locales.

En fin, prácticas e ideas novedosas hay innumerables. Lo importante es darse cuenta que la municipalidad 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 jibaricen o hagan desaparecer algunas de las expresiones más tradicionales y ricas de nuestro legado.

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

La descentralización no termina en la municipalidad; **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 solo el complejo conjunto de las tareas públicas porque no tiene los recursos necesarios. Tampoco es adecuado un sistema de administración local que solo castigue las faltas de ciudadanos que ensucian o contaminan.

No obstante, ninguna municipalidad 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 urbes 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 América Latina? Sin duda. Hay ejemplos que ilustran bien cómo el ciudadano puede aprender en plazos cortos a comportarse de manera cívica:

- En Quito, Ecuador, la Municipalidad creó una **empresa de transporte público con un sistema de paraderos fijos** ubicados cada doscientos o trescientos metros, a la inversa del transporte privado cuyos buses se detienen en cualquier lugar. El sistema funciona bien y los quiteños aprendieron rápido a hacer ordenadas colas a la espera de su turno para subir a los buses y trolebuses (aunque siguen manteniendo una conducta desordenada en los buses privados).
- En Caracas y Santiago de Chile, los sistemas de transporte subterráneo (metro) lucen pulcros sin rayados 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 botar los desperdicios en bien ubicados basureros. Estos "metros" latinoamericanos se mantienen más limpios y ordenados que los de París o Roma.
- En Valparaíso y Viña del Mar -V región de Chile- existen numerosos "pasos cebra" ubicados en las esquinas o incluso a mitad de cuadra. **Cuando un peatón inicia el cruce, los autos y buses 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 reforzar al personal de recaudación ante la avalancha de **contribuyentes que llega a pagar tempranamente 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 veraniegas 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 tributos-, solidaridad con los grupos sociales pobres 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 pequeña municipalidad de Atir, Paraguay, afirma ser una de las más limpias de América Latina. La visitamos. Al entrar, alegres postes pintados, letreros ecológicos, botes para la basura cada pocos metros. Más allá un centro poblado impecable sin una hoja de papel tirada. Al centro una iglesia rodeada de un aseado parque. Turistas visitaban Atir para conocer y adquirir su artesanía en cuero. Parece un cuadro extraído de un film de Akira Kurosawa.

La educación cívica debe ser una preocupación permanente del municipio para influir positivamente a 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.

Recuadro 5: **DECALOGO DEL CIUDADANO AMBIENTALMENTE CONSCIENTE**

*I*

*INTENTA AHORRAR EL MAXIMO DE ENERGIA*

*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*

*ESTA BIEN INFORMADO DE LOS EFECTOS QUE PRODUCE AQUELLO QUE CONSUME*

*VII*

*PREFIERE EL ENTORNO NATURAL AL ARTIFICIAL*

*VIII*

*OPTA POR LA PERMANENCIA DE LAS COSAS; NO POR AQUELLO QUE ES DE CORTA DURACION O DESECHABLE*

*IX*

*PROTEGE LA FLORA Y LA FAUNA*

*X*

*PIENSA EN LAS GENERACIONES DEL FUTURO*

Tomado de Adriana Hoffmann y Marcelo Mendoza: "De cómo Margarita Flores puede cuidar su salud y ayudar a salvar el planeta". Casa de la Paz. Santiago de Chile. 1990.

**Recuadro 6: CARTA DEL JEFE SEATTLE AL GRAN JEFE DE WASHINGTON**

Hace cerca de 140 años, el Jefe de la tribu de los Swannish, habitantes del oeste de los Estados Unidos, escribe al Presidente de aquel entonces, Franklin Pierce (1800-1861), la siguiente carta, como respuesta a la solicitud del gobierno para comprar las tierras de sus ancestros:

*"Al Gran Jefe De Washington:*

*Usted nos manda a decir que desea comprar nuestras tierras. El Gran Jefe nos envía también palabras de amistad y buena voluntad. Apreciamos esta gentileza porque sabemos que poca falta le hace, en cambio, nuestra amistad. Vamos a considerar su oferta, pues sabemos que de no hacerlo, el hombre vendrá con sus armas y se tomará nuestras tierras.*

*El Gran Jefe de Washington podrá confiar en lo que dice el Jefe Seattle con la misma certeza con que nuestros hermanos blancos podrán confiar en la vuelta de las estaciones. Mis palabras son inmutables como las estrellas.*

*¿Cómo podéis comprar o vender el cielo, el calor de la tierra? La idea nos parece extraña. No somos dueños de la frescura del aire ni del centelleo del agua. ¿Cómo podríais comprarlos a nosotros? Lo decidiremos oportunamente. Habéis de saber que cada partícula de esta tierra es sagrada para mi pueblo. Cada hoja resplandeciente, cada playa arenosa, o la neblina en el oscuro bosque, cada insecto con su zumbido, son sagrados en la memoria y la experiencia de mi pueblo.*

*La savia que circula en los árboles porta las memorias del hombre de piel roja.*

*Los muertos del hombre blanco dejan su tierra natal cuando se van a caminar por entre las estrellas. Nuestros muertos jamás olvidan esta hermosa tierra porque ella es la madre del hombre de piel roja. Somos parte de la tierra y ella es parte de nosotros.*

*Las fragantes flores son nuestras hermanas; el venado, el caballo, el águila majestuosa, son nuestros hermanos. Las crestas rocosas, las savias de las praderas, el calor corporal del potrillo, el del hombre, todos pertenecen a la misma familia.*

*Por eso cuando el Gran Jefe de Washington manda a decir que desea comprar nuestras tierras, es mucho lo que pide. El Gran Jefe manda a decir que nos reservará un lugar para que podamos vivir cómodamente entre nosotros. El será nuestro padre y nosotros seremos sus hijos. Por eso consideramos su oferta de comprar nuestras tierras sagradas para nosotros.*

*El agua centelleante que corre por los ríos y esteros no es meramente agua sino sangre de nuestros antepasados.*

## Recuadro 6: (continuación:)

*Si os vendemos estas tierras, tendréis que recordar que ellas son sagradas y deberéis enseñar a vuestros hijos que lo son y que cada reflejo fantasmal en las aguas claras de los lagos habla de acontecimientos y recuerdos de la vida de mi pueblo. El murmullo del agua es la voz del padre de mi padre.*

*Los ríos son nuestros hermanos, ellos calman nuestra sed. Los ríos llevan nuestras canoas y alimentan a nuestros hijos. Si os vendemos nuestras tierras, deberéis recordar y enseñar a vuestros hijos que los ríos son nuestros hermanos y hermanos de vosotros; deberéis en adelante dar a los ríos el trato bondadoso que daríais a cualquier humano.*

*Sabemos que el hombre blanco no comprende nuestra manera de ser. Le da lo mismo un pedazo de tierra que el otro, porque él es un extraño que llega en la noche a sacar a la tierra lo que necesita. La tierra no es su Hermano, sino su enemigo. Cuando la ha conquistado, la abandona y sigue su camino. Deja detrás de él las sepulturas de sus padres sin que le importe. Despoja de la tierra a sus hijos sin que le importe, olvida la sepultura de su padre y los derechos de sus hijos. Trata a su madre, la tierra, y a su hermano, el cielo, como si fueran cosas que se pueden comprar, saquear y vender, como si fueran corderos y cuentas de vidrios. Su insaciable apetito devorará la tierra y dejará tras sí sólo un desierto.*

*No lo comprende. Nuestra manera de ser es diferente de la vuestra. La vista de vuestras ciudades hace doler los ojos al hombre de piel roja. Pero quizás sea así porque el hombre de piel roja es un salvaje y no comprende las cosas. No hay ningún lugar tranquilo en las ciudades del hombre blanco, ningún lugar donde pueda escucharse el desplegarse de las hojas en primavera o el rozar de las alas de un insecto, Pero quizás sea así porque soy un salvaje y no puedo comprender las cosas. El ruido de la ciudad parece insultar los oídos, y qué clase de vida es cuando el hombre no es capaz de escuchar el solitario grito de la garza o la discusión nocturna de las ranas alrededor de la laguna. Soy un hombre de piel roja y no lo comprendo.*

*Los indios preferimos el suave sonido del viento que acaricia la cara del lago y el olor del mismo viento, purificado por la lluvia del mediodía o perfumado por la fragancia de los pinos.*

*El aire es algo precioso para el hombre de piel roja porque todas las cosas comparten el mismo alimento: el animal, el árbol y el hombre.*

*El hombre blanco parece no sentir el aire que respira. Al igual que el hombre muchos días agonizante, se ha vuelto insensible al hedor.*

*Mas, si os vendemos tierras, debéis recordar que el aire es precioso para nosotros, que el aire comparte su espíritu con toda la vida que sustenta. Y si os vendemos nuestras tierras debéis dejarlas aparte y mantenerlas como un lugar al cual podrá llegar incluso el hombre blanco a saborear el viento dulcificado por las flores de la pradera.*

## Recuadro 6: (continuación:)

*Consideraremos vuestra oferta de comprar tierras nuestras. Si decidimos aceptarla, pondré una condición: que el hombre blanco deberá tratar a los animales de estas tierras como hermanos.*

*Soy un salvaje y no comprendo otro modo de conducta. He visto miles de búfalos pudriéndose sobre las praderas, abandonados allí por el hombre blanco que les disparó desde un tren en marcha. Soy un salvaje y no comprendo cómo el humeante caballo de vapor puede ser más importante que el búfalo al que sólo matamos para poder vivir.*

*¿Qué es el hombre sin los animales? Si todos los animales hubiesen desaparecido, el hombre moriría de una gran soledad de espíritu. Porque todo lo que ocurre a los animales pronto habrá de ocurrir también al hombre. Todas las cosas están relacionadas entre sí.*

*Vosotros debéis enseñar a vuestros hijos que el suelo bajo sus pies es la ceniza de sus abuelos para que respeten la tierra, debéis decir a vuestros hijos que la tierra está plena de vida de nuestros antepasados.*

*Debéis enseñar a vuestros hijos lo que afecta a la tierra afecta a los hijos de la tierra. Cuando los hombres escupen en el suelo, se escupen a sí mismos. Esto lo sabemos: la tierra no pertenece al hombre, sino que el hombre pertenece a la tierra. El hombre no ha tejido la red de la vida: es sólo una hebra de ella. Todo lo que haga a la red se lo hará a sí mismo. Lo que ocurre a la tierra ocurrirá a sus hijos. Lo sabemos. Todas las cosas están relacionadas como la sangre que une a una familia.*

*Aún el hombre blanco, cuyo Dios se pasea con él y conversa con él de amigo a amigo, no puede estar exento del destino común. Quizás seamos hermanos, después de todo. Lo veremos.*

*Sabemos que el hombre blanco tal vez descubra algún día, que nuestro Dios es su mismo Dios. Ahora pensáis quizás que sois dueños de El, tal como deseáis ser dueños de nuestras tierras, pero no podréis serlo. El es el Dios de la humanidad y su compasión es igual para el hombre de piel roja que para el hombre de piel blanca. Esta tierra es preciosa para El y el causarle daño significa mostrar desprecio hacia su Creador. Los hombres blancos también pasarán, tal vez antes que las demás tribus.*

*Si contamináis vuestra cama, moriréis alguna noche sofocados por vuestros propios desperdicios. Pero aún en vuestra hora final os sentiréis iluminados por la idea de que Dios os trajo a estas tierras y os dio dominio sobre ellas y sobre el hombre de piel roja con algún propósito especial.*

Recuadro 6: (continuación:)

*Tal destino es un misterio para nosotros porque no comprendemos lo que será cuando los búfalos hayan sido exterminados, cuando los caballos salvajes hayan sido domados, cuando los recónditos rincones de los bosques exhale el olor a muchos hombres y cuando la vista hacia la verde colina esté cerrada por un enjambre de alambres parlantes.*

*¿Dónde está el espeso bosque? Desapareció.*

*¿Dónde está el águila? Desapareció. Así termina la vida y comienza el sobrevivir."*

Editado por Adriana Hoffmann, Fundación Claudio Gay; publicado en "El Mercurio" de Santiago del 22 de febrero de 1992.

## Capítulo Tres

### Gerencia pública, liderazgo y administración municipal

*"¿Cuál es el límite del quehacer de un alcalde? Su creatividad. En Tacna hemos avanzado lo que la creatividad y los recursos humanos nos han permitido... Muy difícilmente un gobierno local podrá cumplir sus objetivos sin participación de la comunidad..."*

Tito Chocano, Alcalde de Tacna

#### 1. Las municipalidades exitosas tienen buenos alcaldes, es decir, dinámicos gerentes públicos rodeados de colaboradores efectivos...

El factor explicativo principal de la excelencia institucional es **el buen desempeño del factor humano**. Este parece ser un principio de validez general. En el libro "En busca de la excelencia"<sup>1</sup> se concluye que lo que explica el éxito de muchas grandes empresas de EE.UU. es, principalmente, su buena dirección y la alta motivación del personal. A conclusión similar llega David Donnison -Universidad de Glasgow, Escocia-, respecto de la acción comunitaria<sup>2</sup> situando el liderazgo carismático, la tradición de acción colectiva y la responsabilidad de la comunidad entre los elementos explicativos del éxito<sup>3</sup>. Del mismo modo, lo que hemos observado en las municipalidades que funcionan bien es que hay una moderna y dinámica dirección, del tipo que denominaremos **gerencia pública local**. Todos los citados son factores ligados a la conducta de las personas.

Hay muchos ejemplos que ilustran cómo los gobiernos locales pueden funcionar adecuadamente. Casos recientes de buenas administraciones locales intermedias son Tacna en Perú, Azogues en Ecuador o La Ligua en Chile<sup>4</sup>. En estas y otras experiencias latinoamericanas verificamos que, normalmente, tras una buena administración local hay un alcalde excelente rodeado de un buen equipo de colaboradores.

<sup>1</sup> "En busca de la excelencia". T. Peters y R. Waterman. Edit. Norma, Colombia, 1984.

<sup>2</sup> Citado por Q. Olivier en "Los 10 mandamientos de la acción comunitaria..." "Encuentro Internacional sobre Política Social". Publicación Gobierno Vasco. Marzo 1991. Pág. 266.

<sup>3</sup> Ver: "El liderazgo y el desarrollo de base", Jan R. Van Orman, en "Desarrollo de Base". Revista de la Fundación Interamericana N° 13/2 de 1989. Washington.

<sup>4</sup> Y sus excelentes alcaldes: Tito Chocano, de Tacna, un líder carismático, prototipo del gerente locomotora; Marco Vicuña en Azogues, un culto abogado de gran capacidad negociadora; y Juan Ibacache, un dirigente social independiente convertido en hábil y emprendedor alcalde de La Ligua.

¿Qué conductas caracterizan a estos directivos exitosos? **La voluntad irrenunciable de conseguir resultados.** Para ello, despliegan dotes impresionantes de iniciativa, trabajo, tenacidad y creatividad asumiendo constantes riesgos.

- El alcalde de Cajamarca -don Eloy García- usaba una frase expresiva para subrayar su capacidad de trabajo: *"el alcalde debe levantarse antes y acostarse después que la comunidad a la que sirve"*. El mismo personaje acumuló cantidad de demandas judiciales en su contra por el celo en hacer cumplir las ordenanzas municipales y cobrar los impuestos a ciudadanos poco colaboradores<sup>5</sup>.

Dos cualidades adicionales del buen alcalde son la **probidad** -honradez la llama la gente- y la **capacidad negociadora** para obtener recursos y apoyos a su gestión de otros agentes locales e institucionales. Las buenas administraciones locales se asocian a nombres de grandes alcaldes que, a su vez, se rodean de buenos colaboradores o gerentes internos.

- La Intendencia Municipal de Maldonado, en Uruguay, proporciona un buen ejemplo de gerencia intermedia. Oscar Torielli, jefe de organización y método, ha realizado junto a sus colaboradores un notable trabajo de transformación del viejo procedimiento de trámite por "expedientes" en un moderno sistema computarizado, basado en simples hojas de ruta<sup>6</sup>. Lo notable es que nadie le había ordenado nada. Todo el sistema es producto de la "iniciativa funcionaria" de Torielli y su grupo técnico con la "camiseta municipal puesta", como ellos dicen.

## 2. Gerencia privada y gerencia pública tienden a aproximarse ahora tanto en filosofía de servicio como en técnicas de gestión...

**Gerente es todo aquel que tiene personal a su cargo, con la finalidad de obtener resultados concretos** para su empresa, municipalidad o institución. La diferencia entre gerencia privada y gerencia pública dice relación más con los objetivos y metas institucionales específicas de cada entidad que con técnicas o estilos propios de los ámbitos público o privado.

Era común en el pasado establecer que el gerente privado buscaba el excedente económico y el público el beneficio social. En el presente asistimos a un interesante acercamiento de objetivos y medios de ambos tipos de gerencia. Por una parte, en la empresa privada se pasa de una simple búsqueda de la maximización del beneficio económico a una creciente preocupación por la calidad del producto y el servicio al cliente. En la gerencia pública, antes se perseguía la extensión del servicio, en tanto ahora también se valora la calidad, ya que los consumidores están cada vez menos dispuestos a aceptar malos servicios públicos.

<sup>5</sup> Demandas judiciales de ciudadanos que pensaban que el alcalde se excedía en sus atribuciones por impulsar el progreso.

<sup>6</sup> "Expediente": fajo de documentos que acumula la nota del ciudadano y las diversas resoluciones internas. El fajo pasa de sección en sección, hasta la decisión final. El método es lento y de difícil seguimiento. Como la mayor parte de los trámites corresponden a una ½ docena de resoluciones tipo -reducible cada uno a un puñado de pasos- el "expediente" se reemplaza por una hoja de ruta y cada trámite se digita en computadora. Resultado: rapidez, fácil control y transparencia en la decisi

La mención de **Jesús como "ejecutivo perfecto"** parece sorprendente pero es ilustrativa de los cambios en los conceptos de la administración privada<sup>7</sup>. Ejemplo de trabajo en equipo, espíritu de cooperación y liderazgo de servicio, Jesús habría creado hace dos mil años una "empresa" que subsiste hasta ahora con "sucursales" en 200 países y 1.500 millones de "consumidores". ¿Gerencia privada o gerencia pública? Depende del cristal con que se mire, pero lo importante es la creciente valoración que hace el sector privado de valores y motivaciones sociales que parecían pertenecer a la esfera exclusiva de lo público y al dominio ético del bien común.

La diferencia entre esfera pública y privada se torna también difusa por efecto de las diversas formas que asume el proceso de prestación de servicios básicos. Si bien existe consenso en que al Estado le corresponde la responsabilidad de asegurar a la población su acceso a los denominados **bienes públicos**<sup>8</sup>, se hace hoy una distinción sutil entre **proveer** y **producir** dichos bienes o servicios. Al sector público le compete, sin duda, la responsabilidad irrenunciable de asegurar la provisión de los bienes públicos; no obstante, no es indispensable que los produzca, aunque tampoco esto puede ser excluido de antemano.

Por ejemplo, parece evidente que el servicio de seguridad, entregado por la policía, debe ser de provisión y producción simultánea del sector público. No es ese el caso de la recolección de residuos sólidos, donde la provisión -el hecho que el servicio sea prestado- es asegurada por la municipalidad, pero puede ser separada de su producción. Esta última puede ser efectuada por el sector privado, subcontratado por la autoridad local en base a criterios estrictos de extensión y calidad.

Más que competir enconadamente, sector público y privado deben colaborar entre sí para que los ciudadanos cuenten con servicios en calidad y cantidad adecuadas. Las formas de producir los servicios pueden ser muchas: empresa pública central; empresa pública descentralizada; empresa mixta; administración, arriendo o concesión del sector privado; privatización; empresa autogestionaria o comunitaria; voluntariado público. Un ejercicio práctico consiste en analizar como cada una de estas fórmulas puede ser eficiente en determinadas circunstancias<sup>9</sup> y no en otras.

El gerente público, entonces, debe ser un **organizador de la cooperación entre agentes institucionales y sociales diversos**. Entre el sector público, el sector privado social<sup>10</sup>, el sector privado rentable y las organizaciones de la comunidad.

---

<sup>7</sup> Artículo aparecido en el "Wall Street Journal, citado por Andrés Benitez en "El Mercurio" del 11 de julio de 1992 en la página editorial.

<sup>8</sup> Bienes públicos son aquellos bienes esenciales para la vida humana que por sus características no son accesibles a toda la población -en cantidad y calidad- por efecto de su oferta libre en el mercado. Por ejemplo la educación básica, la salud, ciertos servicios esenciales como el agua, la electricidad, el alcantarillado o la seguridad de las personas.

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> Es decir, las ONGs, las universidades y otras entidades privadas con finalidad social.

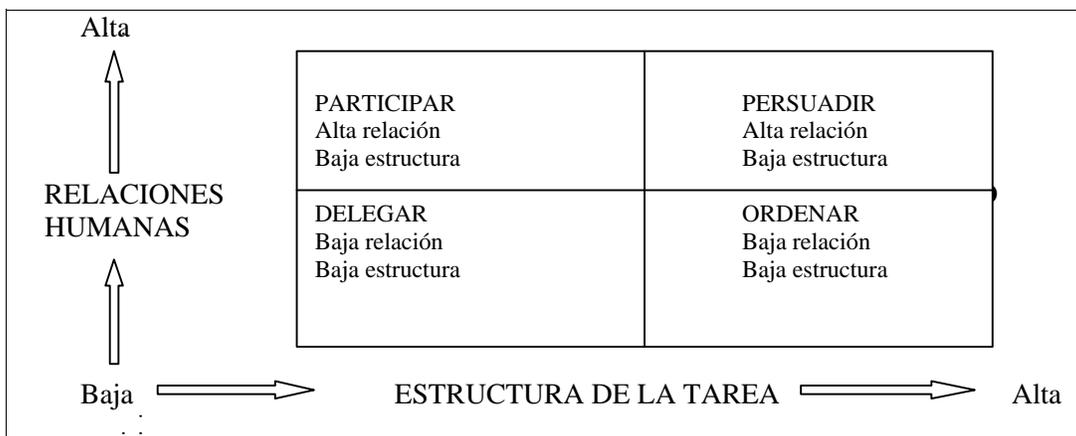
**3. El buen gerente utiliza estilos de dirección adaptados a las circunstancias; no obstante, por sobre todo actúa como líder que dirige con el ejemplo...**

Respecto de los medios de acción gerencial también hay una importante confluencia de temas de discusión entre los sectores público y privado. Para muchos autores clásicos, un buen gerente debe ser exigente y en la disyuntiva entre mejorar las relaciones humanas o presionar para conseguir resultados, muchos siguen recomendando lo segundo<sup>11</sup>.

Esta rígida dicotomía tiende a ser superada por el enfoque de gerencia situacional que asevera que la disyuntiva fundamental del gerente -concentrarse en la estructura de la tarea o preocuparse de las relaciones con su personal- depende, más bien, de la situación concreta que enfrenta. Las acciones de "ordenar", "persuadir", "delegar" o "participar" -vocablos que caracterizan a cuatro estilos distintos de gerencia según su énfasis mayor en la estructura de la tarea o en las relaciones humanas- son aplicables no en abstracto, sino en función de la situación específica que se enfrenta.

A modo de ejemplo, el tipo "ordenar" sería la forma propia de enfrentar situaciones críticas como la realización de tareas de emergencia. El "persuadir", la manera de trabajar entre pares como profesores o académicos. El "participar", el método mejor en organizaciones sociales. En tanto el "delegar" se aplicaría en actividades de gran individualismo creativo como la investigación científica. De hecho, el gerente superior -particularmente el alcalde- suele enfrentar situaciones variadas que van desde la simple emergencia hasta la planificación participativa. De modo que la preocupación mayor por la estructura o la gente dependería en medida mayor de las circunstancias.

**Diversos estilos de gerencia**



Paul Hersey y Kenneth Blanchard. En "La Administración del Cambio". F. Fisher. Proyecto IULA/SACDEL, Quito, 1990.

<sup>11</sup> "FIJAR METAS CONCRETAS Y DIFÍCILES" recomienda Michael Nash en "Cómo incrementar la productividad del recurso humano", Edit. Norma, Colombia. Empero, la fórmula mejora, asevera, si los empleados participan en la elaboración de las metas.

De todos modos, la consideración por la gente -es decir, por los recursos humanos<sup>12</sup> y su motivación- tienen hoy una importancia tan grande como la estructura para cumplir la tarea<sup>13</sup>. De algún modo, este es resultado de la experiencia japonesa en administración que ha mostrado que el empleo por largos plazos y la participación del personal no sólo son compatibles con el aumento de la productividad, sino le son funcionales.

En cualquier caso, hoy el gerente privado o público tiende a ser visto más como un líder motivador, que concede espacios de autonomía y es seguido por su ejemplo, más que por su discurso. "*Un jefe no es tan sólo el que manda, sino también y sobre todo el que predica con el ejemplo*" dice el empresario francés Bernard Tapie<sup>14</sup>. Este último aserto es coherente con la psicología pedagógica que afirma que los jóvenes aprenden más de las conductas de sus padres que de sus afirmaciones. Del mismo modo, en administración importa mucho la coherencia entre el decir y el hacer. La gente exige consecuencia y autenticidad.

Recuadro 7: **LOS SECRETOS DEL BUEN ALCALDE**

- 1) *Concibe a la municipalidad como **gobierno local facilitador del desarrollo humano y sustentable de su comunidad.***
- 2) *Asume nuevas tareas del desarrollo local como **crecimiento económico, erradicación de la pobreza, rescate de la cultura, preservación del medio ambiente...***
- 3) *Más que administrar, **gerencia la municipalidad y lidera a su comunidad.***
- 4) *Organiza y **motiva a sus equipos de trabajo, estimulando el "efecto sinérgico".***
- 5) *Mejora sus habilidades **para comunicarse, usar su tiempo y delegar.***
- 6) *Desarrolla destrezas para **negociar y movilizar recursos públicos y privados.***
- 7) *Compatibiliza las **acciones de corto plazo (microplanificación) con una estrategia de desarrollo de largo plazo (plan de desarrollo) con participación de la comunidad.***
- 8) ***Capacita a los recursos humanos y mejora la conciencia cívica de la comunidad.***
- 9) ***Coordina el gobierno central y establece alianzas de trabajo con el sector privado.***
- 10) *Incorpora a la municipalidad al **movimiento asociativo municipal nacional e internacional***

Elaboración: MRO, IULA/CELCADEL.

<sup>12</sup>Tener confianza y respetar a los demás, mostrar cordialidad e interés por los problemas personales, comunicarse y permitir la participación.

<sup>13</sup> Es decir, las normas, la planeación, la organización, la fijación de metas, la ejecución y el control.

<sup>14</sup> Tapie es un empresario francés de simpatías socialistas, ex Ministro de Estado de Mitterrand y ex presidente del Club Olympique de Marsella. En "Ganar", Bernard Tapie, Editorial Planeta, Barcelona, 1987. Pág. 16.

**Recuadro 8: EL EJECUTIVO EFICAZ**

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

- 1) **Use bien su tiempo.** *"Todo ejecutivo eficiente sabe cómo transcurre su tiempo y trabaja sistemáticamente para manejar el escaso tiempo que queda bajo su control".*
- 2) **Obtenga resultados.** *"Todo ejecutivo eficaz orienta su contribución hacia el exterior, encauza sus esfuerzos hacia los resultados, más que hacia el trabajo y se pregunta: ¿Qué resultados se aguardan de mí?, antes de pensar en el trabajo que ha de hacerse..."*
- 3) **Potencie las propias fuerzas.** *"El ejecutivo eficiente construye con las propias fuerzas y las de sus superiores, colegas y subordinados y las de las circunstancias, es decir, con lo que le permite edificar. No construye con flaquezas ni da prioridad a lo que no puede hacer.."*
- 4) **Concentre sus energías.** *"El ejecutivo eficaz enfoca unas pocas áreas mayores, donde una ejecución sobresaliente producirá brillantes resultados. Y se obliga a sí mismo a establecer prioridades y a respetar el orden de ejecución de sus decisiones...el otro extremo de la alternativa es no hacer nada".*
- 5) **Decida con efectividad.** *"Por último, el ejecutivo eficiente toma efectivas decisiones. Sobre todo sabe que hay que aplicar un sistema: dar los pasos necesarios de un necesario encadenamiento..."*

Extractado de "El Ejecutivo Eficaz", de Peter F. Drucker. Edit. Edhasa, Barcelona, 1989.

#### **4. Un gerente público debe organizar equipos de trabajo, que integren a colaboradores nuevos y funcionarios antiguos, y saber motivarlos...**

El argumento central que reduce la importancia del estilo autoritario es que la actividad institucional pública o privada no es pura acción individual, sino trabajo colectivo. Aquí se aplica el principio de la sinergia: un equipo de trabajo produce más que la suma de la acción individual de sus componentes. Esto es claro en el fútbol: un conjunto de individualidades no hace necesariamente un equipo; en tanto, un grupo modesto de jugadores -organizados, motivados y jugando en conjunto- puede llegar a obtener grandes resultados. Para que ello ocurra efectivamente, más que mandar hay que incentivar tanto la creatividad como la mutua cooperación.

La función del gerente es armar estos equipos y darles orientación, más que órdenes. *"La administración de la empresa moderna necesita que los ejecutivos que se encuentran en*

*todos los niveles jerárquicos de la organización sean líderes capaces de crear sus propios equipos de trabajo" afirma, en este sentido, Linda Hill de la Universidad de Harvard<sup>15</sup>.*

Todo gerente sabe que necesita de la plena cooperación de su personal. Es más, entiende que le es indispensable un puñado de colaboradores cercanos con mucha iniciativa, creatividad y capacidad de toma de decisiones si quiere cumplir su programa de acción. De hecho, los buenos gerentes están dispuestos a conceder un margen importante de autonomía a sus coequipos de confianza, en la medida en que están convencidos de que actuarán como lo harían ellos mismos. El buen gerente suele otorgar márgenes de error importantes a sus colaboradores, si está seguro que la mayor parte de sus decisiones serán correctas.

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

Si bien es conveniente traer ciertos colaboradores desde fuera de la organización, es evidente que hay que contar también con el personal existente. Un error común en las viejas administraciones municipales es el intento de reemplazar los antiguos funcionarios por personal "de confianza política", mezclándose en esta categoría al "staff" próximo, a militantes del partido e incluso a parientes y amigos.

En el presente, se sabe que este reemplazo total no es posible. Pero, además, que en el viejo personal de carrera suele estar presente una inestimable e invaluable experiencia de servicio. Esta combina dosis de realismo, colección de contactos, manejo de ciertos procedimientos burocráticos inevitables e, incluso, ciertos trucos lícitos para atender bien los complejos asuntos públicos.

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

William Yaeger<sup>16</sup> hace una descripción esquemática de las habilidades mínimas que debe tener un buen gerente público interno: *"ser capaz de cumplir con la norma burocrática inevitable sin sucumbir ni desesperar ante ella, tener gran creatividad e imaginación para buscar espacios y recursos para sus propias iniciativas productivas, pero sobre todo, no*

---

<sup>15</sup> Entrevista publicada en "El Mercurio", 9 de agosto de 1992.

<sup>16</sup> Ex Director de la Oficina de Vivienda y Desarrollo Urbano para Sudamérica de USAID.

*perder de vista la finalidad institucional central que consiste en servir a la ciudadanía, particularmente a los grupos más pobres".*

**Recuadro 9: LOS 10 MANDAMIENTOS DEL EMPRESARIO INTERNO**

- 1) *Llegar todas las mañanas al trabajo dispuesto a que lo echen.*
- 2) *Evadir cualquier orden que pretenda suspender su proyecto.*
- 3) *Realizar cualquier labor necesaria para sacar adelante el proyecto, sin importar su profesión.*
- 4) *Encontrar personas que lo ayuden.*
- 5) *Seguir su intuición acerca de la selección de colaboradores y trabajar sólo con los mejores.*
- 6) *Trabajar a escondidas todo el tiempo que pueda, la publicidad atrae la competencia y la crítica.*
- 7) *No apostar en ninguna carrera, a menos que uno corra en ella.*
- 8) *Recordar que es más fácil pedir perdón que pedir permiso.*
- 9) *Ser fiel con las metas, pero realista respecto a la forma de lograrlas.*
- 10) *Honrar a sus patrocinadores.*

Del libro "Intrapreneuring", Gifford Pinchot III. En "El Diario". Santiago de Chile, 1991.

**5. El propósito fundamental de la gerencia pública local es facilitar la participación de la comunidad y de sus diversas organizaciones...**

Como la función del alcalde supone comunicarse y movilizar a la comunidad -no sólo a sus funcionarios- la particularidad de la gerencia pública local está en su carácter de "*gerencia para la participación*", donde cobra alta relevancia la consideración por los ciudadanos. Esto es, sin duda, bien sabido por los políticos que a veces se exceden en la promesa y el halago. Más allá, sin embargo, es evidente que persuadir y movilizar a la comunidad tras tareas concretas implica interesarse vitalmente por sus problemas. Para ello es necesario entenderse con diversas instituciones que tienen, cada una, fines propios: las organizaciones sociales, las universidades, las ONGs, la empresa privada, otras entidades públicas.

Un error común a muchos funcionarios estatales es sobrevalorar su autopercepción y suponer que poseen autoridad suficiente para imponer sus puntos de vista. Por el contrario, la sociología de las organizaciones observa que toda institución sana tiene una imagen alta de sí misma y está, por tanto, poco dispuesta a aceptar instrucciones rígidas o cualquier otro

tipo de imposición externa. De hecho, la organización institucional de la sociedad democrática se parece más a una red horizontal -con elementos de diverso tamaño, pero situados a un mismo nivel- que a una pirámide jerárquica en que unos deciden y otros simplemente ejecutan.

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

La participación, entonces, requiere de una gran habilidad para convencer, negociar y motivar de parte del gerente público local. Concertar a partes disímiles pasa a ser una destreza necesaria para cualquier alcalde o gerente público local. Sin duda, esta habilidad para hacer participar a la comunidad y a sus equipos técnicos debe ser una de sus características principales. Para ello son de gran ayuda las técnicas de negociación que proponen métodos para intentar acuerdos en que todos ganen<sup>17</sup>.

Se trata, una vez más, de combinar las características propias de un buen directivo público - iniciativa, creatividad, liderazgo, capacidad de trabajo en equipo, sentido social para servir a los más pobres- con la capacidad emprendedora y de asumir riesgos propia del gerente privado, cuya motivación principal es conseguir resultados.

---

<sup>17</sup> Ver, por ejemplo "Sí de acuerdo". Rl Fischer y W. Ury del "Proyecto de Negociación" de la Universidad de Harvard. Edit. Norma, Bogotá, 1985.

**Recuadro 10: CONSEJOS PARA USAR MEJOR SU TIEMPO Y RENDIR MÁS**

- 1) **No intente hacerlo todo, priorice lo importante.** *Utilice la regla de 80/20. Dedíquese al 20% del trabajo total que representa el 80 % de los resultados.*
- 2) **Delegue y apóyese sistemáticamente en su equipo.** *Apóyese en sus colaboradores. Entregue todo aquello que puede ser bien hecho por otros y haga programar (en computadora) las tareas repetitivas.*
- 3) **Fije metas, plazos y fechas límites** (a los demás y a sí mismo). *Anóte, luego controle y contrólese.*
- 4) **Haga primero las cosas difíciles y menos agradables.** *Lo grato y fácil quedará para el final de la jornada cuando tenga menos energía.*
- 5) **Realice el trabajo creativo en privado.** *Para no ser interrumpido, resérvese tiempo y espacio para ello.*
- 6) **Sea breve en las comunicaciones y aprenda a decir no.** *El tiempo es oro y el costo de las comunicaciones es alto.*
- 7) **Haga una cosa a la vez y termínela antes de comenzar otra.** *Una larga lista de tareas se ejecuta de un solo modo: una a una. Ayúdese con un listado de actividades priorizadas según su importancia.*
- 8) **Use los tiempos ociosos de espera y viaje.** *Lea, reflexione, haga notas. Las buenas ideas suelen surgir en tiempos muertos.*
- 9) **No espere. Lo que hay que hacer, hágalo ya!.** *Las vacilaciones son causa de baja productividad.*
- 10) **Reserve su tiempo de descanso.** *Aprenda a desconectarse. Haga vida familiar, practique deportes, desarrolle un "hobby". Son las mejores defensas contra el estrés.*

Elaboración: MRO.IULA/CELCADEL. Extracto de varias publicaciones.

**Recuadro 11: CODIGO DE ETICA DE LA INTERNATIONAL CITY MANAGEMENT ASSOCIATION**

El propósito de la Asociación Internacional para la Administración Urbana, ICMA, es incrementar la eficiencia productiva de gerentes urbanos, gerentes comunales y otros administradores municipales y fortalecer la calidad del gobierno urbano a través de una administración profesional. Para cumplir estos objetivos, ciertos principios éticos deben dirigir la conducta de cada miembro de la ICMA, quienes deberán:

- 1) *Estar imbuidos de los conceptos de un gobierno efectivo y democrático por parte de los funcionarios electos responsables y creer que una administración general de carácter profesional es esencial para el logro de este objetivo.*
- 2) *Afirmar la dignidad y validez de los servicios prestados por el gobierno y mantener una actitud constructiva, creativa y práctica hacia los asuntos urbanos y un fuerte sentido de responsabilidad social como servidor público confiable.*
- 3) *Estar imbuidos de los más altos ideales de honor e integridad en todas sus relaciones personales y públicas con el fin de que los miembros puedan merecer el respeto y la confianza tanto de los funcionarios electos, otros funcionarios y empleados y del público en general.*
- 4) *Reconocer que, en todo momento, la función básica del gobierno local es servir los mejores intereses de la gente.*
- 5) *Presentar propuestas de política a los funcionarios electos, proveerles información y consejo en materias de política como base para la toma de decisiones y la definición de objetivos comunes, y hacerse cargo de, y aplicar, las políticas municipales aprobadas por los funcionarios electos.*
- 6) *Reconocer que los representantes electos por el pueblo están revestidos del poder para establecer las políticas municipales; la responsabilidad por la aplicación de las políticas descansa en cada miembro.*
- 7) *Abstenerse de participar en la elección de los miembros del cuerpo legislativo que los contrata, así como de toda actividad política partidaria que pudiera afectar su desempeño como administrador profesional.*
- 8) *Hacer un esfuerzo continuo por mejorar la capacidad profesional de los miembros y desarrollar la competencia de los asociados en el uso de técnicas gerenciales.*
- 9) *Mantener informada a la comunidad sobre los asuntos municipales; estimular la comunicación entre los ciudadanos y todos los funcionarios municipales; enfatizar educada y cortésmente el servicio al público; y buscar el mejoramiento de la calidad e imagen del servicio público.*

Recuadro 11: (continuación:)

- 10) *Resistir cualquier intento de bloquear el desarrollo de sus responsabilidades profesionales, sobre la base de creer que cada miembro es libre para llevar a cabo las políticas oficiales sin interferencia; y manejar todo problema sin discriminación basado en principios de justicia.*
- 11) *Manejar todos los aspectos del personal sobre la base del mérito, de modo que la transparencia y la imparcialidad gobiernen las decisiones de los miembros respecto de la contratación, ajustes de salarios, promociones y disciplina.*
- 12) *No buscar beneficios personales; creer que es deshonesto el crecimiento personal o las ganancias logradas utilizando la información confidencial a la que tiene acceso o por mal uso del tiempo público.*

## Capítulo Cuatro

### Cómo constituir equipos de trabajo motivados y eficientes

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

—M. Crozier, "Crecimiento del aparato administrativo en un mundo complejo: del Estado arrogante al Estado modesto". Semin. "Modernización de la Administración Pública en A. Latina" INAP, México, 1990.

#### 1. Las dos tradiciones de la administración: látigo o zanahoria ?

Históricamente en la gestión de recursos humanos han convivido dos visiones opuestas de la administración. La más clásica es aquella "centrada en la tarea" o en la obtención de resultados. Su origen es la teoría administrativa tradicional (Fayol, Taylor, Ford) posee una valoración negativa de la actitud del ser humano frente al trabajo, es directiva, vertical y normativa. También se denomina "teoría X" y se caracteriza por una visión pesimista de la actitud del ser humano hacia el trabajo.

La concepción alternativa, que adquiere relevancia la segunda mitad del siglo XX (Mayo, Maslow, McGregor), establece lo contrario. Las personas se comprometen y son naturalmente productivas en el trabajo si las condiciones son adecuadas, hay mayor participación y vínculos menos autoritarios. Esta visión está "centrada en las relaciones de las personas" y se conoce también como "teoría Y".

En la actualidad se tiende a una convergencia. Es sabido que ni las políticas autoritarias -el látigo-, ni la mejora constante de las condiciones del trabajo -la zanahoria- son de por sí suficientes para lograr un incremento constante de la productividad. La nueva ola de propuestas de gestión privada -que han acuñado conceptos como "círculos de calidad", "excelencia", "calidad total", "reingeniería", "externalización" o "empoderamiento"- parecen avanzar hacia una unidad que podríamos sintetizar como: "*desarrollo de las personas para la obtención de resultados*".

Durante decenios, el personal del Estado y de las municipalidades latinoamericanas se ha manejado más bien en base a los criterios de la denominada teoría X o "hipótesis de la mediocridad", cuyos principios explícitos son: i) el individuo medio posee una aversión innata al trabajo y hace lo posible por evitarlo; ii) las personas tienen necesidad de ser

obligadas, controladas, dirigidas y amenazadas si se quiere que hagan esfuerzos para cumplir los objetivos de la empresa; iii) el individuo tipo prefiere sentirse dirigido, evita las responsabilidades, tiene pocas ambiciones y busca ante todo la seguridad.

De hecho, en las administraciones locales latinoamericanas se apoya en torno a una frondosa estructura legal y reglamentaria dirigida a compensar la supuesta actitud negativa del personal frente al trabajo. Pese a todo, el Estado sigue mostrando una efectividad limitada. Las mejoras legales, la reglamentación detallada, los complejos manuales de organización y funciones o las órdenes perentorias no consiguen un incremento real de la productividad. Peor aún, las soluciones acentúan la enfermedad: muchos funcionarios se escudan en el exceso de reglamentación para evitar riesgos y eludir responsabilidades. De este modo, la lentitud burocrática llega a tornarse desesperante.

- Hace algunos años -en sus momentos más críticos- en la Municipalidad de Lima, se llegaron a necesitar 43 días de trámite para obtener un permiso para instalar una pequeña tienda, 289 para una pequeña industria o 365 para una simple licencia de construcción, según una denuncia ya clásica de la ineficiencia administrativa<sup>1</sup>.

Además, los malos salarios y la baja moral resultante constituyen caldo de cultivo para la corrupción<sup>2</sup>. Los buenos funcionarios se desalientan, algunos terminan burocratizándose, otros simplemente se van. Debido a los bajos niveles de ingreso, gran parte de los empleados públicos debe buscar fuentes de ingreso alternativo -como un segundo empleo- para poder vivir con dignidad. Pequeños comercios, trabajos administrativos, consultorías para los más activos<sup>3</sup>. En la actualidad, gran parte de las energías de los funcionarios con iniciativa se canalizan fuera del espacio público.

En síntesis, las prácticas burocráticas derivadas de la aplicación de la "teoría de la mediocridad" producen una impresionante pérdida de recursos bajo la forma de lentitud, formalismo e ineficiencia. Pero el derroche peor lo constituyen las oportunidades de implementación de iniciativas funcionarias valiosas y, en general, del uso pleno de la energía positiva del personal.

Nuestra conclusión es que la modernización de la administración pública latinoamericana es menos una cuestión formal -cambios legales, fusiones de instituciones, mayores controles- y más un asunto de **cambio de actitudes, valores y conductas** no sólo a nivel de personas sino de las culturas institucionales mismas. Del mismo modo que la "excelencia" o la "calidad total" constituyen una revolución cultural contra el formalismo en la empresa privada, un movimiento similar es necesario en el sector público.

---

<sup>1</sup> Hernando de Soto en "El otro sendero". Ediciones Oveja Negra, Bogotá, 1987.

<sup>2</sup> El peor mal de la administración pública latinoamericana; en diversos grados existe en todos los países.

<sup>3</sup> Nos referimos a actividades lícitas como tienda familiar, taxi, llevar contabilidades, elaborar proyectos. Estas conductas las observamos en municipios de Ecuador, Uruguay, Chile, Perú, Costa Rica o Paraguay.

**Recuadro 12: DIVERSAS CONCEPCIONES DE UNA “GESTION PARTICIPATIVA”**

El rasgo central de la gestión moderna es la alta valoración del recurso humano. A éste se le reconoce como el componente dinámico, creativo e innovador esencial de la empresa moderna. Esta es la filosofía de diversas escuelas o métodos de gestión, como los “círculos de calidad”, “excelencia”, “calidad total” o “reingeniería”. Recordemos, en breve, a cada una:

- a) Los *Círculos de Calidad*. Nacen en Japón, en la década de los años 70, y son reuniones de trabajo sistemáticas en que los miembros de una unidad productiva analizan los problemas del proceso productivo y hacen propuestas para mejorarlo. Estas propuestas, libremente realizadas, son llevadas a los niveles superiores de gerencia, quienes deciden la puesta en práctica de los cambios sugeridos para mejorar la productividad. Se genera, de este modo, un flujo permanente de innovación técnica a partir de las propuestas libres y permanentes de los propios actores del proceso productivo.
- b) La *Excelencia*. Concepto desarrollado en el libro “En Busca de la Excelencia” de Thomas Peters y Robert Watermans. Se basa en un estudio de 62 empresas exitosas de los EE.UU. a comienzos de los 80. Las bases de la “excelencia” son: 1) Predisposición a la acción; 2) Acercamiento al cliente; 3) Autonomía y espíritu empresarial; 4) Productividad por el personal; 5) Movilización en torno a un valor clave; 6) Zapatero a tus zapatos; 7) Estructura simple y poco personal; 8) Flexibilidad y rigor.
- c) La *Calidad Total*. Experimentada en Japón por W.E. Deming, se hace conocida en el mundo occidental a partir de los años 80. Sus principios resumidos son: 1) Tenacidad de propósito para mejorar productos y servicios competitivos y creando empleos; 2) Suspender la dependencia de la inspección masiva; 3) No adjudicar contratos basados en el menor precio; 4) Inculcar el hábito del mejoramiento y estimular el orgullo del trabajo bien hecho; 5) Instituir programas continuos de formación en todos los niveles; 6) Afianzar los buenos liderazgos; 7) Desterrar el temor; 8) Derribar las barreras entre departamentos; 9) Eliminar las campañas “cero defectos” o “más productividad” y las cuotas; 10) Adoptar la nueva filosofía y una acción permanente para lograr el cambio.
- d) La *Reingeniería*. Propuesta por M. Hammer y J. Champy en los inicios de los años 90, propone olvidar todo lo que se sabe en materia de organización y procesos productivos y reestructurar radicalmente los procesos de las empresas, su organización y su cultura. La clave de la reingeniería es abandonar los conceptos de la organización del trabajo, ya que los empresarios y trabajadores son prisioneros de ideas de la Revolución Industrial.

Basada en una concepción positiva acerca de la importancia clave que tiene el buen manejo de los recursos humanos en la administración municipal, he aquí un conjunto de consejos para mejorar su efectividad: i) Seleccionar los mejores recursos humanos; ii) Integrar, motivar y formar equipos de trabajo; iii) Fijar las metas de trabajo de modo participativo; iv) Estimular la creatividad y la responsabilidad, concediendo autonomía de operación; v) Recompensar, capacitar, dar seguridad y oportunidades de progreso; vi) Apoyarse en la comunidad y en los recursos humanos locales.

Aplicar estos postulados tal vez no sea fácil. No obstante, habrá notables cambios en el rendimiento del personal si la cultura institucional<sup>4</sup> municipal internaliza de manera permanente elementos de este estilo.

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

La fea historia del personal de la administración pública latinoamericana comienza con el inadecuado reclutamiento. Una mezcla de imprecisa identificación de las características del cargo, malos salarios y velado favoritismo -amigo, familiar o militante del partido, tienen la preferencia- hacen que la selección inicial de personal sea ya mal realizada.

¿Cómo seleccionar adecuadamente? Desde ya, hay que definir con claridad el tipo de persona que se busca mediante una buena **descripción de las habilidades técnicas y humanas** deseadas. Además de la determinación de conocimientos y habilidades buscadas, es necesario definir características de personalidad relevantes como **actitudes positivas deseadas, capacidad de integrarse y de aprender**. Si bien no hay una persona idéntica a otra -y, por tanto, será siempre difícil encontrar el candidato ideal-, no debe buscarse individualidades solitarias sino personas capaces de integrarse a un equipo de trabajo, con **aptitudes polifuncionales y de adaptación**. El grupo compensará las insuficiencias, si las hubiere, y todos se beneficiarán por el **efecto de sinergia**<sup>5</sup>, si hay una buena capacidad de integración del recién llegado.

Un segundo criterio es **utilizar procedimientos objetivos de selección**, desconfiando de las recomendaciones basadas en parentesco, amistad, coincidencia política<sup>6</sup> o religiosa. No se trata de excluir estas posibilidades de modo absoluto -en un entorno social pequeño es totalmente posible encontrar gente productiva-, el asunto es mantener una visión objetiva al momento de hacer la selección de los recursos humanos municipales. El uso de **concursos públicos, test de aptitudes, análisis de historias de vida (curriculum), de entrevistas objetivas o el período de prueba** son medios a los cuales hay que recurrir sin vacilar.

Un tercer criterio -tal vez el clave- es **buscar gente que posea capacidad de aprendizaje y alta motivación al logro**<sup>7</sup>, es decir, personas a las que naturalmente les agrada perfeccionarse y hacer las cosas bien y se autoexigen a sí mismas. Hay indicadores que

---

<sup>4</sup> La cultura interna de una institución está formada por las conductas, procedimientos, relaciones, valores y motivaciones que animan el quehacer cotidiano. Se expresa en la imagen y valoración que los funcionarios tienen de sí y su institución. Si es buena se puede esperar rendimientos, si no lo es tenderán a ser mediocres.

<sup>5</sup> El efecto de sinergia: el grupo hace más que la suma de las acciones individuales de sus miembros.

<sup>6</sup> La administración pública latinoamericana está tremendamente politizada. Las autoridades locales que recién inician una gestión suponen casi siempre que todo el personal existente no sirve y que es menester traer gente nueva de su mismo movimiento político. Craso error; Entre los funcionarios antiguos hay siempre una dosis inestimable de experiencia, buena voluntad y deseo de servir.

<sup>7</sup> David Mc Clelland -autor estadounidense de varios libros sobre motivación- establece que hay tres tipos básicos de motivaciones: i) de *afiliación*, es decir, la necesidad de pertenecer a ciertas instituciones; ii) de *poder*, muy vinculada a la política y al ascenso dentro de las jerarquías de poder y, iii) de *logro*, la necesidad de hacer las cosas bien. Sólo esta última se correlacionaría directamente con la productividad.

permiten identificar estas características positivas. Uno sencillo es saber en qué está pensando la persona el viernes a las 5 de la tarde: ¿espera que termine la semana para descansar o está preocupado porque se termina el tiempo para conseguir resultados<sup>8</sup>?

La característica fundamental de la motivación al logro es la **autoexigencia**. Otros indicadores posibles son: puntualidad, rendimiento en el aprendizaje previo, pertenencia a organizaciones, capacidad de liderazgo, tiempo diario de actividad productiva efectiva, empleos o negocios simultáneos. Busque a la gente que tiene una motivación intrínseca y no se arrepentirá!

En todo caso, al seleccionar es bueno operar en equipo: el gerente público debe dejarse asesorar y escuchar variadas opiniones, además de usar la propia. Y comparar la mayor cantidad de opciones. No obstante, **a la hora de decidir no hay que menospreciar el mensaje de la intuición**<sup>9</sup>.

### 3. Integrar, motivar, formar equipos, es decir, hacer del personal gente "con la camiseta municipal puesta"...

*"La mayor parte de los equipos administrativos, como se les llama, no son equipos ni mucho menos. Son conjuntos de relaciones individuales hacia el jefe, en que cada uno lucha con los demás por conquistar poder, prestigio, reconocimiento y autonomía personal"* afirma Douglas Mc Gregor<sup>10</sup>. En las instituciones públicas y privadas de nuestro continente, es común también esa situación de lucha por el poder interno, de adulación del Jefe (con mayúsculas), de habilidad para ubicarse en las posiciones más expectantes.

No obstante, la conducta positiva es también frecuente. En muchas oportunidades hemos preguntado a buenos funcionarios municipales acerca de su motivación principal. No hemos escuchado mencionar el salario o el poder, como motivos centrales, pero sí hemos conocido algunas respuestas notables<sup>11</sup>:

- Un director financiero uruguayo -que se ufanaba de la calidad de su equipo y luchaba por obtener para ellos mejoras salariales- confesaba, emocionado, que su lealtad a la municipalidad provenía de su agradecimiento por la actitud solidaria de sus compañeros cuando enfrentó una enfermedad mortal.

---

<sup>8</sup> Indicador ingenioso propuesto por Michael Nash. op. cit.

<sup>9</sup> La base de la denominada "intuición" es la *habilidad para captar el lenguaje no verbal*, con el cual se realiza, a lo menos, la mitad de la comunicación. Cuando alguien nos parece incongruente es porque sus ademanes niegan sus afirmaciones verbales; entonces nos damos cuenta de que algo anda mal. Las mujeres han desarrollado mejor la intuición, al comunicarse con sus hijos pequeños que dominan el lenguaje hablado.

<sup>10</sup> En "El aspecto humano de la empresa". Diana, México. Citado por Mauro Rodríguez en "Integración de equipos". El texto está referido a la administración en los EE.UU.

<sup>11</sup> Los ejemplos corresponden, respectivamente, a los municipios de Maldonado, Uruguay; San Esteban, Chile; El Puyo, Ecuador; y Cajamarca, Perú.

- Un frío jefe de planificación de un pequeño municipio chileno citaba como razones de su forma efectiva de trabajar -tenacidad, profesionalismo y lealtad al alcalde- el tener bien puesta la "camiseta municipal".
- Un encargado de finanzas ecuatoriano -que complementaba su magro salario con ingresos de arriendos y trabajos contables- aseveraba que la motivación principal para permanecer en el cargo era el prestigio social de ser funcionario municipal.
- Un médico voluntario peruano -que había montado en la municipalidad el único sistema local de control de calidad de alimentos- contestó con lágrimas en los ojos sobre su motivación profunda: "mi pueblo, pobre mi pueblo."

Las gentes que así se expresan están integradas a su institución, poseen una alta motivación y, además, conforman sólidos equipos de trabajo con sus compañeros. ¿Cómo lograr esto? En primer lugar, **hay que integrar al personal a la institución**. Quién se incorpora a la actividad municipal debe sentirse desde el comienzo miembro de la municipalidad. La integración es un fenómeno bidireccional. La entidad espera lo mejor, pero la persona que se integra también. En este sentido, los deberes hacia el nuevo miembro de la institución son tan grandes como la exigencia que se le hace. Una institución no puede pedir más de lo que ofrece a sus miembros.

Un ejemplo puede ilustrar: el día de la integración del nuevo personal es una oportunidad para valorar a quienes llegan y a quienes ya están. **Una sesión de presentación es siempre conveniente**. Una buena presentación prestigia al recién llegado ante sus nuevos compañeros y, de paso, le indica lo que la institución es y espera de él. El momento de la integración tiene que tener un componente altamente motivador<sup>12</sup>. En este sentido -y para hacer este proceso permanente-, es bueno recalcar que la función principal de los departamentos de personal no es controlar, sino **preocuparse de la integración y desarrollo de las personas** en el seno de la institución.

Toda municipalidad debe desarrollar una **cultura institucional** sólida que refuerce el alto concepto que el grupo humano de funcionarios debe tener de sí mismos y de la institución. La cultura institucional se expresa en ciertos **valores y sentido de misión** que corresponden a cada realidad municipal específica y están asociados estrechamente al programa de acción de cada administración municipal<sup>13</sup>.

**Mantener alta la motivación del personal** suele ser preocupación clave de muchos gerentes; lo es también para entrenadores, militares y médicos. Tanto en el deporte, en la guerra como en la medicina, -también en la administración pública- la "moral alta", la

<sup>12</sup> "La importancia de los primeros cinco minutos" se titula un libro para quienes trabajan en ventas, respecto de lo clave que son las primeras impresiones. También es válido cuando alguien se integra a una institución.

<sup>13</sup> Es importante tratar de desarrollar *valores claves* que sean síntesis y consignas del quehacer municipal. Ideas como la participación ciudadana, la lucha contra la pobreza, el desarrollo económico local, la defensa del medio ambiente, la promoción de la cultura, la vocación de servicio, la democracia participativa, la calidad del servicio público, son, entre otros valores propios del quehacer municipal.

"mística" o la "fe" tienen mucho que ver con los resultados<sup>14</sup>. ¿Cuánto? Nada menos que la mitad, dice la teoría de la expectativa<sup>15</sup>. Es decir, el 50% de los resultados de una acción se explican por lo que se espera previamente de ésta. Si vamos a la acción convencidos de que todo saldrá bien, que el producto será de calidad, tenemos ganada la mitad de la partida. Si, a la inversa, nuestro ánimo es precario y derrotista, lo más probable es que nos vaya mal.

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

El método inverso también funciona. Trate de saber qué es lo que motiva más a cada uno de los miembros de su personal y **apoye las buenas ideas e iniciativas**, en la medida que sean compatibles con las funciones de la municipalidad y su propio programa. Y no vacile en ajustar su propio programa con las ideas originales y atractivas de sus colaboradores!

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

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

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

Todo el mundo tiene su buen y su mal lugar de trabajo. Ubicar a cada uno en el sitio preciso es uno de los desafíos de la buena gerencia. Además del consabido sentido común, hay varias técnicas que ayudan a organizar el personal. Una de ellas es conocer y tomar en cuenta las redes informales de liderazgo que se conforman en cualquier actividad. Una manera de identificarlas es recurrir a los sociogramas, técnica sencilla y de gran utilidad<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> Una evidencia científica probada de este aserto es el denominado "efecto placebo" en el cual una píldora inocua produce efectos benéficos en un paciente nada más que porque éste así lo espera. Esta puede ser la explicación del efecto positivo de hierbas medicinales y de los "secretos de naturaleza".

<sup>15</sup> Michael Nash. "Cómo incrementar la productividad del recurso humano". Edit. Norma, Bogotá, 1988.

<sup>16</sup> Consiste en la formulación de una pregunta individual escrita a cada miembro de un grupo. Por ejemplo: ¿con quién le agradaría más compartir su oficina? o, más concreta, ¿con quién desearía formar equipo de trabajo?. Las respuestas individuales se ordenan y se grafican formándose una red en cuyo centro se colocan

#### 4. **Fijar objetivos de modo participativo; es decir, establecer conjuntamente metas claras, concretas y exigentes... Luego, verificar los resultados.**

Es curioso que siendo tan útil como técnica de administración haya todavía tantos gerentes que se esmeren en ocultar información, tomar decisiones inconsultas o imponer unilateralmente líneas de acción. Las empresas privadas más modernas han descubierto ya hace tiempo los beneficios liberadores de energía positiva que resultan cuando se crean espacios para que la gente opine, proponga y co-decida.

Antes de su crisis, los japoneses habían revolucionado al mundo con sus "círculos de calidad", estructura destinada justamente a incrementar la participación de los trabajadores en la empresa. En este sentido, **la mejor motivación es la que genera un ambiente altamente participativo.**

Probablemente haya gente que rinda mucho en determinados trabajos sin necesidad de conocer detalles de lo que ocurre en su entorno. Sin embargo, lo normal en el personal con mayor iniciativa, creatividad y capacidad de liderazgo es valorar altamente las instancias de participación. A la gente madura le agrada decidir acerca de su vida. También en el trabajo. Se motiva con mayor fuerza cuando sabe que su parecer es considerado, sus ideas discutidas y sus iniciativas debidamente canalizadas. Su entusiasmo se incrementa si alguna sugerencia de su creación es incorporada al quehacer de la institución. Más todavía si ese aporte es hecho conocer a los demás y se le congratula. Todo esto es participación.

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

Definir metas de trabajo de manera participativa no supone el establecimiento de metas mediocres. La crítica que suele hacerse a la escuela de las relaciones humanas y a algunas teorías humanistas es que suponen que basta tratar bien a la gente para mejorar la productividad. Es claro que no basta tratar bien a la gente para conseguir que trabaje mejor.

Felizmente, la gente suele entusiasmarse asumiendo desafíos exigentes que hablan bien de sus propias capacidades. Lo óptimo es llegar a la definición de **metas claras, concretas y exigentes.** Sin embargo, hay que evitar los objetivos extenuantes. Peters y Waterman sugieren el establecimiento de metas de mediana dificultad<sup>17</sup>, exigentes pero no imposibles de cumplir. Metas muy laxas disminuyen la productividad, metas demasiado exigentes desmotivan y agotan.

---

las personas con más preferencias -los líderes. Los sociogramas suelen cambiar su estructura con el correr del tiempo ya que las relaciones humanas son muy dinámicas.

<sup>17</sup> Peters y Waterman "En busca de la excelencia". Edit. Norma. Bogotá.

Determinar metas claras, concretas y exigentes -establecidas con la mayor participación posible- ayuda también al **seguimiento y control posterior**. Y no excluye, claro está, la posibilidad de la toma de decisión frente a la falta de consenso -ocurre a menudo y, en ese caso, la autoridad debe actuar como tal- ni la potestad de controlar y exigir.

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

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

El supuesto errado en que se basa el exceso de seguimiento y control -que termina anulando la iniciativa de la gente- es su falta de experiencia o, peor aún, su poca inteligencia. Con el argumento de que poseen la experiencia y capacidad que los demás no tienen, muchos gerentes tienden a situarse por encima de sus subordinados, vigilarlo todo y criticar ácidamente si las cosas no se hacen como ellos quisieran.

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

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

**Confíe, es decir, delegue.** Si el personal ha sido bien seleccionado, está motivado y se han definido metas claras, concretas y exigentes, como alcalde o ejecutivo municipal usted puede "soltar las amarras" y dejar de preocuparse por todo. Fijadas las metas y establecidos los componentes generales de la estrategia de acción, la gente madura tiene, normalmente, la capacidad para llevar las ideas a buen fin. Es más, se sentirá halagada si descubre que los niveles superiores de la institución confían en su capacidad para llevar la nave a buen puerto sin ayuda.

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

- a) Habrá **mucha gente haciendo muchas cosas** y le será complicado controlar -lo que le obligará a reducir los controles innecesarios- e incluso le será difícil saber todo lo que ocurre. Por tanto, deberá preocuparse sólo de los hechos relevantes.
- b) La municipalidad será un "*caos productivo*" que ningún organigrama podrá fotografiar. Pero puede estar seguro que se estarán "haciendo cosas" y que la comunidad y los funcionarios estarán contentos. Que estas "cosas" sean correctas o no será el resultado de la calidad del personal, de la claridad de las metas y de los valores adoptados.
- c) Sin duda, no todo lo que hace el funcionario o equipo motivado resultará. Es más, en una municipalidad descentralizada se cometen más errores que en otra que no lo es. Probablemente, **de cada 10 acciones 8 resultan bien y 2 no tan bien**. Pero aun en tal caso, más que contabilizar errores hay que contabilizar éxitos. Y respecto de los errores, véalos como aprendizajes y recuerde el refrán: "la experiencia es madre de la ciencia".

Conceder autonomía a la creatividad, estimular la iniciativa y fomentar la responsabilidad no es otra cosa que permitir a los funcionarios municipales crecer como personas. Es decir, desarrollarse. Estarán aprendiendo, de paso, a creer y confiar en la comunidad a la cual sirven.

Recuadro 13: **DOS MAS DOS SON CINCO: ATRIBUTOS DEL EQUIPO DE ALTA EFICIENCIA**

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

Síntesis de la investigación de la Wilson Learning Corporation en "Como crear un equipo de alto rendimiento en su empresa" S. Buchholz, T. Roth. Atlántida, Buenos Aires. 1987.

## 6. Gratificar, capacitar, dar seguridad y oportunidades de progreso.

**Una acción bien hecha debe ser recompensada.** Una sonrisa, un palmoteo en la espalda, un halago, una felicitación pública, una nota de agradecimiento o una medalla son diversos medios de estímulo para premiar a quien actúa bien. La base de la gratificación es el **refuerzo positivo**, que es la mejor y más sana manera de aprender<sup>18</sup>. La gratificación actúa acentuando las conductas deseadas del buen funcionario -es decir, el cumplimiento de las metas perseguidas- y mostrando **modelos de actuación** al personal restante.

No hay mejor motivación que la del ejemplo. Se aprende también en base a modelos<sup>19</sup>. Por tanto, el gerente, directivo municipal o **líder debe ser congruente** -es decir, lo que dice y lo que hace, incluidos sus gestos, deben concordar y no contradecirse- ya que su conducta constituye importante modelo de aprendizaje para sus seguidores.

Gratificar es estimular moralmente mediante recompensas simbólicas. Pero la gente también valora los estímulos materiales siendo el más importante el ingreso monetario. Las municipalidades y, en general, los funcionarios del Estado reciben salarios mediocres, por decir lo menos. Y es poco probable que esto mejore sustancialmente en el corto plazo.

Hay maneras de preocuparse también del bienestar material del personal, pese a las limitaciones legales existentes para el manejo del personal público. Una conocida son los denominados "sistemas de bienestar", también las centrales de compra, los convenios vacacionales y otros medios similares. Otra opción es permitir al buen funcionario realizar **consultorías** en otras municipalidades. También se puede premiar al funcionario que consigue recursos para la municipalidad mediante la colocación de **proyectos financiados con recursos externos**<sup>20</sup>.

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

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

<sup>18</sup> Pavlov y Skinner han probado que el gratificar positivamente de modo inmediato a la realización de una acción correcta es la mejor manera de reforzar las conductas positivas. A la inversa los castigos no logran anular los comportamientos negativos. La fórmula es: *estimular siempre positivamente y castigar rara vez*.

<sup>19</sup> Aprendemos de muchas maneras: refuerzo positivo; ensayo y error (tanteo); imitación de modelos; acumulación de experiencia.

<sup>20</sup> En algunas municipalidades la obtención de recursos externos -vía presentación y/o ejecución de proyectos- permite al funcionario obtener premios por el esfuerzo extraordinario realizado.

En todos los casos, en las municipalidades debiera implementarse una verdadera **carrera funcionaria**, es decir, mecanismos de promoción y ascenso basados en el rendimiento y la capacitación, por sobre la antigüedad<sup>21</sup>.

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

Rara vez la municipalidad contará con recursos humanos suficientes en número o calificación para cumplir su cometido. Por una parte es bueno que no los tenga, ya que hay una tendencia en la burocracia a crecer indefinidamente si se lo permite. Todo funcionario siempre necesitará un ayudante y las demandas de la comunidad son siempre crecientes e insistentes, lo que justifica la ampliación de la planta de personal.

Sin embargo, la productividad actual del funcionario público no es muy alta y por la vía de aumentar su rendimiento se puede ahorrar en el incremento del número físico de funcionarios y destinar los recursos excedentes a la mejora de las recompensas materiales de los que ya están.

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

Buscar movilizar esos recursos debiera ser una búsqueda constante de los ejecutivos municipales. Implica desarrollar una **actitud negociadora de promoción del aporte privado**. Si algunos agentes sociales van a ser beneficiados por la acción y los recursos municipales -esto es, los recursos de todos- es perfectamente posible pedirles un aporte extraordinario.

Sobre todo ahora que sabemos que el Estado no tiene medios ilimitados -ni es bueno que los tenga- porque uno de los malos resultados de dar todo hecho o de regalar es el "paternalismo" y el "clientelismo"<sup>22</sup>. Y, en el largo plazo, uno de sus efectos secundarios negativos ha sido anular la iniciativa de la gente, reduciendo sus propias capacidades de autodesarrollo.

---

<sup>21</sup> La promoción del funcionario se basa, muchas veces, en la antigüedad. Aunque aporta experiencia, la antigüedad no es antecedente suficiente para premiar al personal -puede también ser expresión de abulia. Debe considerarse antes el rendimiento efectivo y el mejoramiento de la calificación mediante la capacitación.

<sup>22</sup> Entendemos por "clientelismo" el mal hábito de los políticos de viejo estilo de servir a sus electores, amigos y familiares de manera preferente y a veces excluyente. A su vez estos establecen una especie de pacto de lealtad con la autoridad clientelar.

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

#### Recuadro 14: **LA REINVENCION DEL GOBIERNO**

Así como el libro "En busca de la Excelencia", de Peters y Waterman ayudó a un cambio de paradigma en la gestión privada, "La Reinención del Gobierno" de Osborne y Gaebler promete producir un efecto parecido en el sector público. Pleno de ejemplos de modernización pública en EE.UU. -muchos en gobiernos locales- los autores afirman su fe en el Estado diciendo:

"En primer lugar creemos profundamente en el gobierno... En segundo lugar, creemos que la sociedad civilizada no puede funcionar eficazmente sin un gobierno efectivo, lo cual es hoy algo sumamente raro... En tercer lugar creemos que el problema no reside en la gente que trabaja en el gobierno; el problema está en los sistemas con los cuales trabajan... En cuarto lugar creemos que ni el liberalismo tradicional, ni el conservadorismo tradicional tienen mucho que decir respecto de los problemas con que se enfrentan nuestros gobiernos..."

Luego sistematizan decenas de experiencias innovadoras de acción pública, ordenando las conclusiones en 10 capítulos que conforman este sugerente decálogo para la acción:

- 1) **Gobierno catalizador:** mejor llevar el timón que remar;
- 2) **Gobierno propiedad de la comunidad:** mejor facultar que ejecutar directamente;
- 3) **Gobierno competitivo:** inyectar competitividad en la prestación de servicios;
- 4) **Gobierno inspirado en objetivos:** la transformación de las organizaciones regidas por reglas;
- 5) **Gobierno orientado a resultados:** financiar el producto, no los datos;
- 6) **Gobierno inspirado en el cliente:** satisfacer las necesidades del cliente, no las de la burocracia;
- 7) **Gobierno de corte empresarial:** ganar en lugar de gastar;
- 8) **Gobierno previsor:** más vale prevenir que curar;
- 9) **Gobierno descentralizado:** de la jerarquía a la participación y el trabajo en equipo;
- 10) **Gobierno orientado al mercado:** provocar el cambio a través del mercado.

David Osborne, Ted Gaebler: "La Reinención del Gobierno". Editorial Paidós, España, 1994. 495 páginas.

## Capítulo Cinco

### Planificación con participación de la comunidad

*"...queremos un gobierno local impulsor de un desarrollo democrático, humano y sustentable. En consecuencia, deseamos una municipalidad participativa, que represente y esté al servicio de la comunidad. Las políticas de desarrollo local implementadas por los municipios deben involucrar activamente a los ciudadanos, la empresa privada y las múltiples entidades de la sociedad civil para lograr la plena gobernabilidad local."*

—En "Gobiernos Locales para el Siglo XXI". Asociación Chilena de Municipalidades, 1999.

- 1. Planificar es usar óptimamente los recursos en el tiempo para satisfacer la mayor cantidad de necesidades; empero para que sea efectiva, la planificación 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 el Municipio de Machala, Ecuador, la autoridad edilicia encargó a una consultora la elaboración del "plan maestro" de la ciudad. Empero, una vez concluido, éste no fue aplicado. La razón: fue elaborado por un grupo de expertos ajenos a la vida de la ciudad que no tomaron debidamente en cuenta la opinión de los funcionarios municipales y de los ciudadanos. Ni la gente ni los técnicos municipales se sintieron considerados. El plan era, de hecho, una especie de imposición que reflejaba las preocupaciones y prioridades de agentes externos a la ciudad<sup>1</sup>.

Para que la planificación sea efectiva, es menester el involucramiento de los diversos agentes locales: funcionarios, organizaciones sociales, productores. El desafío actual de la planificación es ser expresión del sentir de la gente y no sólo de las prioridades de los técnicos<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> En "El desafío local: el Municipio agente de desarrollo". M. Rosales y otros. Edit. "El Conejo", Quito, 1988.

<sup>2</sup> En una aldea africana desprovista de pozo de agua, un grupo de técnicos extranjeros descubrió que el vital líquido se encontraba bajo tierra justo bajo el lugar de reunión pública. Ni cortos ni perezosos cavaron y la noria fue una realidad. Nadie la utilizó, los aldeanos no aceptaron la imposición externa que significó destruir el sitio de reunión (historia real relatada por un estudiante de la Universidad Católica de Lyon, Francia).

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 sus instituciones vivas. Un **proceso**, en cambio, es el movimiento de un conjunto de agentes sociales organizados actuando como protagonistas. Los técnicos constituyen sólo un apoyo.

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<sup>3</sup>.

## 2. Hay diversos tipos de planificación: imperativa, indicativa, maestra, reguladora, financiera, estratégica, participativa.

Las diversas modalidades de planificación van desde la más simple hasta la más compleja. Y también de la planificación impuesta a la simplemente sugerida. Ha sido clásico distinguir la planificación **imperativa** -de aplicación obligada por el sector público, se decía- de la planificación **indicativa**: una especie de simple sugerencia de conducta para el sector privado<sup>4</sup>. De hecho, en las mejores épocas del plan ni la una era imperativa, ni la otra tan indicativa. En la práctica, los agentes sociales, incluidos los entes públicos, toman sus decisiones en función de criterios complejos, siendo sólo uno de ellos la consideración de las metas del plan.

Sin ánimo de ser exhaustivos -y sin que implique tampoco que éstas sean opciones alternativas-, señalemos algunas distinciones actuales sobre tipos de planificación:

- a) **La planificación maestra** es un tipo de planificación "pesada", utilizada profusamente durante un largo período en Latinoamérica para el establecimiento de "planes integrales", generalmente para ciudades grandes e intermedias. Partiendo de un diagnóstico global y complejo de la situación económica y social de la localidad -con abundante levantamiento de información primaria mediante encuestas-, se elaboraba una prognosis (proyección de la situación de no mediar acción correctora alguna) y luego un plan integral con diferentes componentes: desarrollo urbano, desarrollo económico y social, desarrollo institucional municipal...
- b) **La planificación reguladora**. El ejemplo típico es el plano regulador urbano que fija usos posibles y límites de uso a los diversos espacios según vocación. Pretende ordenar la utilización del territorio mediante un aprovechamiento óptimo del equipamiento,

<sup>3</sup> Ver: "Liberarse de los proyectos", B. Lecomte. Ed. FEPP, Quito, Ecuador, 1987.

<sup>4</sup> Se suponía que la planificación imperativa era propia de los sistemas económicos socialistas y del sector público; la indicativa se aplicaba, en tanto, en las economías de mercado y para el sector privado.

ventajas comparativas y vocación histórica de los diversos espacios. Suele distinguirse entre espacios de uso residencial, recreativo, comercial, productivo y de reserva urbana.

- c) **La planificación financiera** es, probablemente, la más utilizada. Busca el mejor uso de los medios financieros. Va desde el simple presupuesto municipal anual, que manejan todas las municipalidades, hasta el plan de inversiones, que pretende encauzar el gasto en nueva infraestructura de servicios y productiva en un plazo más largo, por ejemplo cuatro años. La planificación de inversiones, ideada como un instrumento simple frente a la opción de los planes maestros caros y complejos, intenta ordenar los recursos destinados a mejorar la infraestructura local: caminos, embalses, energía, obras de saneamiento, comunicaciones, estructura productiva. Mediante la racionalización de las inversiones, se pretende ordenar el proceso de desarrollo en su integridad.
- d) **La planificación estratégica.** En este caso se trata de fijar horizontes de mediano y largo plazo. La pregunta clave es qué tipo de acciones hay que priorizar para obtener resultados integrales de desarrollo en determinado lapso de tiempo, por ejemplo, cinco o diez años. Se trata menos del corto plazo -por tanto, de fijar metas y usar recursos actualmente disponibles- y más de fijar **imágenes objetivos**<sup>5</sup>, vale decir, cómo debiera ser la localidad en cinco o diez años más y qué debe hacerse para ello.
- e) **La planificación participativa.** Una de las grandes críticas a la planificación como técnica es que no involucra realmente a la comunidad, al sector privado y, a veces, ni siquiera a los propios funcionarios municipales. Desde este punto de vista, lo clave para que una planificación sea eficaz es que la gente la haga suya. Para ello, es fundamental la participación de todos los grupos en su elaboración. De esto trata la planificación participativa. A ella nos referiremos con más detalle más adelante.

### 3. **Para impulsar el desarrollo contamos con diversos recursos: humanos, financieros, materiales y técnicos. Sin duda, 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 el uso de estos últimos. Los principales recursos con los que cuenta un administrador municipal son:

- a) Primero, la gente, es decir, los **equipos humanos**. Este 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.

---

<sup>5</sup> Imagen objetivo: descripción de la situación deseada o ideal de una realidad por efecto de las acciones benéficas del plan. También se habla de "visión".

- 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 las entidades financieras.
- 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 no es otra cosa que la metodología más adecuada para 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. A la inversa, la selección de una buena técnica puede asegurar tanto la calidad de la acción como una economía real de recursos.

Los recursos son medios de acción que pueden ordenarse y combinarse de diversa manera. 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.

#### **4. 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 planificación posterior.

Una vez determinados, es necesario **ordenar los problemas según su 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. Supone que el beneficio a los habitantes favorecidos por el alcantarillado es, para la comunidad toda, más importante que el beneficio del camino para los productores por alguna razón determinada (número de población favorecida, efecto de saneamiento ambiental producido, multiplicador generado, etc.)

Pueden haber varias maneras de ordenar los problemas para su solución. Cuando un candidato a concejal 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 operativas. Por último, cuando los dirigentes comunitarios opinan sobre los principales problemas que deben resolverse, 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 sin intervención, con el correr del tiempo.

Podríamos hacer un ejercicio simple de programación estableciendo cuatro columnas (Ver cuadro 2, en Recuadro 15). 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>6</sup> para solucionarlos, en tercer término listaríamos **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, que hay un problema muy costoso de satisfacer y que, al mismo tiempo, varios problemas se pueden satisfacer con pocos recursos. Este mero ejercicio nos llevará, probablemente, a reordenar nuestro listado de prioridades dejando de lado algún problema importante, pero difícil de resolver, y optando por otros de menor jerarquía pero de baja dificultad de solución.

Hay otros aspectos a tener en cuenta a la hora de programar. Por ejemplo, el efecto multiplicador de solucionar cada problema, la competitividad del uso de recursos y la rigidez en la oferta de recursos por los diferentes actores y los plazos de actuación.

- 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 recursos destinados a solucionar problemas de consumo, no tienen el buen efecto multiplicador de los 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 embalse 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

---

<sup>6</sup> 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.

dirigentes vecinales. En suma, dos problemas pueden ser **competitivos** (usan los mismos recursos), **complementarios** (uno genera recursos que le sirven al otro) o **indiferentes** (usan recursos distintos) en el uso de recursos.

- c) La **condicionalidad** es la mayor o menor ductilidad existente para el uso de los recursos. Es evidente que ciertas ofertas de fondos del gobierno central están condicionadas 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 planificación 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, mediano plazo entre dos y cuatro años y largo plazo cinco años o más**.

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

Uno de los problemas serios que ha impedido a la planificación 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 fundado en un compromiso real de la comunidad favorecida. Existe ahora un cierto consenso en que la mejor manera de asegurar el éxito de la planificación es obtener el involucramiento de los diversos agentes sociales en ella. No obstante, esto implica planificar de otro modo: a partir de la gente, de sus demandas, percepciones, necesidades y compromisos<sup>7</sup>.

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 planificación como en su ejecución misma. Involucrar a la gente ayuda no sólo a hacer colectivas las metas de la planificación, 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 planificación 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 para cada agente social -en reuniones de trabajo con dirigentes comunitarios, productores, jóvenes....- 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.

---

<sup>7</sup> Es del todo discutible que el punto de vista de los técnicos sea objetivo, es decir, carente de condicionamiento ideológico o político.

Hay diversas técnicas para planificar de manera participativa. Una de ellas es la denominada **microplanificación**<sup>8</sup> que permite enfrentar problemas locales mediante la realización de talleres con la comunidad en donde se priorizan problemas, se definen soluciones, se logra consensos y se trabaja en equipo<sup>9</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 menudas tarjetas de colores y un procedimiento de pasos analíticos progresivos<sup>10</sup>.

Otras escuelas hablan de **planificación situacional**<sup>11</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 planificación desde 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 planificación situacional es hacer explícitos los intereses de los diversos agentes estableciendo luego un **proceso de negociación** para llegar a acuerdos que hagan operativa la planificación.

#### 6. **La microplanificación: metodología para elaborar planes de acción con participación de la comunidad organizada...**

Cualquier municipalidad puede llevar a cabo un proceso de planificación participativa si cumple con las siguientes condiciones necesarias:

- a) **Voluntad política.** Es necesario que las autoridades locales -Alcalde y Concejo- 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. Empero, 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 amplitud y magnitud de su obra al incorporar a todos.
- 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 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

<sup>8</sup> Ver: "La Microplanificación". Un proceso de programación y desarrollo con base en la comunidad. R. Goethert y N. Hamdi. Programa FICONG e Instituto de Desarrollo del Banco Mundial. Washington 1992.

<sup>9</sup> "La Microplanificación". Op. cit.

<sup>10</sup> Todas las agencias de la cooperación alemana utilizan el ZOPP y cuentan, normalmente, con instructores especializados para difundir y enseñar el método.

<sup>11</sup> Escuela de Planificadores Sociales de "SUR Consultores", en Chile. Diálogo con su director Darío Vergara.

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) Optimamente, el **apoyo de instituciones externas** como ONGs, Iglesia, otras entidades del Estado o privadas. Buscar recursos de afuera debe ser un esfuerzo importante de la municipalidad en cualquier esfuerzo de planificación participativa.

Una prueba de la voluntad política por parte de la municipalidad, 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. Volveremos sobre este punto más adelante.

De este modo, frente a las demandas comunitarias la municipalidad reacciona **aportando una cantidad limitada de recursos a condición de que la comunidad -empresarios, organizaciones vecinales, ONGs- aporte el resto**<sup>12</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 adiestrarlos debidamente. Es evidente que no todos poseen los rasgos de personalidad y la motivación indispensables para actuar en este tipo de acciones.

#### **7. 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, algunas municipalidades e instituciones han creado estos fondos a los que se puede recurrir una vez establecido el compromiso entre comunidad y autoridad.

- En Paraguay, el Instituto de Desarrollo Municipal, con el apoyo inicial de la agencia alemana GTZ, ha creado un fondo rotatorio de créditos blandos establecidos con este efecto<sup>13</sup>. Para obtener recursos del fondo, se toman en consideración los siguientes criterios: i) beneficio local comprobado y contribución a la satisfacción de necesidades de la población; ii) ejecución en conjunto con los vecinos; iii) aporte de la comunidad para contribuir con parte del costo del proyecto; iv) los integrantes del grupo local asumen solidariamente los costos del crédito; v) aporte de contrapartida de la municipalidad; vi) comprobación de que la municipalidad y el grupo local están capacitados para ejecutar el proyecto.

<sup>12</sup> Esta es una práctica común en muchos municipios pequeños de Perú, Colombia o Chile. Si el municipio hace un aporte la comunidad debe hacer otro equivalente.

<sup>13</sup> El monto de créditos otorgados a comienzos de 1991 era de alrededor de US 180 mil para financiar obras por US\$ 500 mil.

- La Municipalidad de Conchalí -comuna popular del Gran Santiago- también ha dado forma a un fondo de objetivos similares. En 1991, creó el Fondo de Desarrollo Vecinal, FONDEVE, para cofinanciar proyectos de obras de inversión o equipamiento propuestos por las organizaciones de la comunidad en la medida en que haya aporte de recursos de la comunidad. Si bien no se trata de un fondo de crédito, sino de cofinanciamiento, el programa ha tenido un elevado impacto incentivando la participación vecinal.
- 8. La microplanificación es útil para movilizar a la comunidad en acciones y proyectos de plazo corto. Empero, es siempre conveniente contar con un plan de desarrollo de mediano y largo plazo...**

La planificación participativa puede ser base y ayuda de los planes integrales de desarrollo, pero no los reemplaza. Un plan de desarrollo local debiera cubrir, a lo menos, el período de la administración municipal. Algunos de sus componentes pueden ser:

- a) **Diagnóstico y prognosis.** Se trata de establecer un breve pero claro diagnóstico de la situación económica, social, cultural y medioambiental local, evaluando el impacto de la acción municipal. La prognosis es la valoración de la situación futura en caso de no emprenderse actividad correctiva alguna.
- b) **Objetivos estratégicos del desarrollo comunal.** Se trata de establecer qué es lo que se quiere en el largo plazo. Una **visión** o 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: i) desarrollo urbano y rural; ii) desarrollo social; iii) desarrollo económico; iv) plan de obras; v) programa de cultura, educación cívica y adiestramiento de dirigentes; vi) preservación del medio ambiente; vii) formas y mecanismos de participación de la comunidad.
- d) **Recursos financieros, humanos y materiales.** Se determinan los recursos humanos, materiales y técnicos necesarios y las formas de financiamiento posibles. Es conveniente determinar el origen de los recursos y los diversos aportes: i) del presupuesto municipal; ii) de recursos o fondos nacionales; iii) del sector privado; iv) de la comunidad; v) de otras fuentes (donaciones, 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 dejar establecido con claridad la asignación de tareas y responsabilidades. También cuál es el nivel de dirección y la autoridad máxima responsable de la ejecución del plan.
- f) **Cronograma.** Es decir, establecer en el tiempo las metas a lograr y las tareas 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. Estos 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 planificación.

#### Recuadro 15: UNA TECNICA SIMPLE DE MICROPLANIFICACION

Cumplidos los pre-requisitos indicados, un ejemplo de acción a seguir 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 concejales y funcionarios ayudar a producir la motivación inicial. Un folleto exponiendo objetivos y medios de acción del programa será de gran ayuda.
- b) **Se prepara, cita y organizan los talleres.** El inicio del programa puede ser una gran reunión de dirigentes de organizaciones de toda la localidad -si se trata de un municipio pequeño- o de una parte de ella si es muy grande. La idea es que la reunión sea lo más representativa posible y que todos los barrios, sectores y grupos sociales estén presentes. Una reunión de este tipo puede consumir hasta un día entero, por tanto es conveniente fijarla para un sábado o domingo.
- c) **La dinámica de los talleres.** El taller debe ser dirigido por varios **monitores bien adiestrados**. Inicialmente el Alcalde 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 de problemas** y establecer sus **causas**. Se anotan todos los problemas en varias hojas de gran tamaño de manera que todo el mundo los vea y se establecen sus causas principales. Seguidamente, en una segunda sesión, **los problemas se priorizan** \*\*.

#### Listado de principales problemas de la localidad

Problemas priorizados	Causas
1) _____	_____
2) _____	_____
3) _____	_____
4) _____	_____
6) _____	_____

(Levantados sin análisis ni censura previa)

Recuadro 15: (continuación:)

La tercera etapa del taller es **buscar las soluciones para los problemas** priorizados \*\*\*. El cuadro 2 puede ser de ayuda: en la primera columna, se colocan los problemas priorizados y sus causas; 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.

#### Problemas priorizados, objetivos y recursos

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

- d) La **devolución de resultados**. El primer taller general o el conjunto de talleres preparatorios -si se opta por reunir a la comunidad por sectores espaciales o grupos sociales- debe ser ordenado, transcrito y 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 una reunión de negociación y acuerdo entre todos los agentes involucrados. Por ejemplo: municipalidad, empresarios, dirigentes vecinales, dirigentes gremiales, ONGs, otras entidades estatales. Este encuentro debe tener un carácter restringido para evitar un número excesivo de personas que harán dificultoso el trabajo. Cada agente expondrá sus problemas, soluciones, ofertas de recursos y cooperación. Se forman comisiones de trabajo en torno a los principales problemas. Se llega a acuerdos. Se redacta un **documento**, más por razones de compromiso que legales.
- f) El **establecimiento de una estructura de trabajo**. Si ya hay acuerdo entre las diversas instituciones hay que darse una organización. Hace falta un lugar para reunirse, una distribución de responsabilidades, una estructura de responsables de tareas y una coordinación. Y, naturalmente, el cronograma de distribución de acciones en el tiempo.
- g) La **elaboración de un documento de síntesis del diagnóstico y de los acuerdos de trabajo**. Todos los acuerdos logrados, así como la forma de acción y organización deben ser traducidos en documentos escritos. Corto tal vez, porque nadie tiene tiempo para leer mucho, pero indispensable ya que la memoria es frágil. El documento resultante debe ser profusamente distribuido para que nadie diga "no sabía..."

Recuadro 15: (continuación:)

- h) 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 de tarea - para mantener la motivación y 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 y la moral alta.
- i) 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 a todos y reflexionar sobre la experiencia.

Elaboración: MRO, IULA/CELCADEL

\* Texto basado en talleres realizados en varias municipalidades chilenas en conjunto con Alberto Gurovich - que aportó la metodología original-, Ricardo Jordán, Carmen Schlotfeld y Alfonso Aguilar. \*\* Una forma de hacerlo es dividir al 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. \*\*\* Una vez más, puede ser de gran ayuda dividir al grupo grande en grupos pequeños.

El Centro Latinoamericano de Capacitación y Desarrollo Local de IULA -a través de su proyecto SACDEL- ha elaborado una completa metodología denominada **planificación estratégica participativa local**<sup>14</sup> que ha sido aplicado en Ecuador, Perú, Paraguay, Bolivia y Nicaragua, entre otros países. Gonzalo Darquea, su autor, establece los siguientes pasos o etapas de la planificación estratégica participativa:

- a) Realización de una primera asamblea general de la comunidad, para informar y comprometer a los agentes locales sobre el proceso de planificación participativa.
- b) Talleres múltiples de microplanificación por barrios (método Metaplan).
- c) Mesas sectoriales de concertación (para empresarios, comerciantes, jóvenes...).
- d) Determinación de un programa de acciones inmediatas (para el corto plazo).
- e) Trabajo del gabinete municipal: priorización y viabilidad de los proyectos.
- f) Taller de especialistas e informantes calificados: ordenamiento territorio municipal.

<sup>14</sup> Ver Gonzalo Darquea: "Planeación Estratégica Municipal" IULA/CELCADEL, Quito. Varias ediciones.

- g) Audiencia pública: presupuesto participativo (en torno a los proyectos) y rendición de cuentas de las autoridades locales.
- h) Segunda asamblea general para aprobar el plan estratégico participativo.

El método utilizado (Metaplan) se basa en el uso de pequeñas tarjetas de colores en las cuales los participantes de los talleres escriben sus ideas, las que son colocadas en paneles visibles para todos. De este se ordena el debate, se concretizan las ideas y se cuantifican los aportes de cada agente siendo la negociación visualizada por todos.

## Capítulo Seis

### **Cómo incrementar los recursos financieros municipales**

- "1. *Las autoridades locales deben percibir recursos financieros adecuados y propios, distintos de aquellos correspondientes a otros niveles de gobierno, y disponer libremente de tales rentas dentro del marco de su competencia.*
2. *La asignación de recursos a las autoridades locales será realizada en proporción a las tareas que asuman. Estos recursos deben ser de naturaleza regular y constante de modo de permitir servicios públicos permanentes y una adecuada programación financiera. Cualquier transferencia de nuevas responsabilidades debe ser acompañada por la asignación de los recursos financieros necesarios para su cumplimiento.*
3. *Una proporción razonable de los recursos financieros de las autoridades locales debe provenir de impuestos locales, tasas o gravámenes, cuyos montos serán fijados libremente por la propia autoridad local.*
4. *Los impuestos que las autoridades locales estén autorizadas a recaudar, o aquellos de los cuales reciban una parte garantizada, deben ser de una naturaleza suficientemente general, constante y flexible para permitirles cumplir con sus responsabilidades.*
5. *La autonomía de las autoridades locales económicamente débiles requiere de un sistema de financiamiento compensatorio..."*

—"Declaración Mundial sobre la Autonomía Local". 30 Congreso Mundial de IULA. Toronto, Canadá 1993.

- 1. Más que en las atribuciones que confiere la ley, la base de la autonomía local está en la disponibilidad y uso de adecuados y estables recursos financieros.**

La base de la autonomía local está no sólo en disponer de atribuciones sino en contar con los recursos financieros adecuados para hacerlas efectivas. Si se revisa las legislaciones nacionales, se constata que los gobiernos locales de muchos países suelen tener bastantes atribuciones, algunas de ellas no ejercidas plenamente. Por otra parte, cuando hay atribuciones compartidas con otros niveles del Estado, en general no hay impedimentos normativos drásticos que eviten que las municipalidades asuman la iniciativa. De hecho, la gran limitante de la autonomía local es la falta de recursos financieros y humanos.

En América Latina existen diversas modalidades de financiamiento municipal. Si bien cierto tipo de tributos, como los impuestos a los automotores y el impuesto inmobiliario, son la base de casi todos los financiamientos locales, hay gran diversidad en los sistemas de recaudo, administración y uso de los recursos. La situación varía entre sistemas con diversos niveles de autonomía.

- En Paraguay las municipalidades tienen, desde hace pocos años, la posibilidad de recaudar el impuesto territorial o a los bienes raíces, antes en manos del gobierno central. Sobre la base de nuevos sistemas catastrales locales, muchas municipalidades han logrado incrementar sus recursos y el financiamiento del conjunto de los gobiernos locales del país ha subido, como proporción de los ingresos públicos totales.
- En Chile, el impuesto inmobiliario es fijado y cobrado por Impuestos Internos -entidad nacional- y devuelto directamente a las municipalidades. No obstante, una parte del impuesto se redistribuye a los municipios de menores ingresos, en base a un Fondo Común Municipal. El impuesto automotor, en cambio, es fijado a nivel nacional y cobrado por el nivel local, aunque también una parte alimenta el Fondo Común.
- En Ecuador, las municipalidades pueden recuperar el valor de la inversión en calles o aceras mediante el tributo denominado "contribución de mejoras". Esto en razón de que se supone una revalorización de las propiedades que han sido beneficiadas por obras de mejoramiento urbano.

De modo general -y con el sólo fin de uniformar criterios- recordemos los orígenes de los principales recursos con que cuentan los gobiernos locales en América Latina:

- 1) **Recursos municipales propios.** Básicamente, se distinguen los siguientes:
  - a) **Impuestos:** constituye un pago o aporte obligatorio del ciudadano o agente económico, sin que exista la contraprestación de un servicio. Por ejemplo, el impuesto inmobiliario y el permiso de circulación (impuesto automotor o al rodado) son utilizados en Chile para el financiamiento de gastos generales de la administración pública local.
  - b) **Tasas, tarifas, cargos o derechos:** corresponde al pago de un servicio o bien público provisto por la municipalidad. Por ejemplo: tasa de recolección de basura, tarifas del agua, cargos por uso de espacios municipales, timbres por servicios administrativos<sup>1</sup>. Son utilizados para financiar el servicio que lo provoca, aunque no siempre su recaudo financia los costos totales del servicio.
  - c) **Contribuciones de mejoras:** es el aporte por la devolución total o parcial del valor de cierto tipo de inversión en infraestructura, que valoriza los inmuebles colindantes. Por ejemplo: pavimentación de calles, arreglo de plazas y parques, construcción de redes públicas de alcantarillado. De este modo, la municipalidad recupera total o parcialmente la inversión realizada.

---

<sup>1</sup> Mario Loterzpil: "Manual de Finanzas Urbanas" IULA/SACDEL, Quito. Inédito. Pág. 7.

- d) **Ventas de activos.** Muchas municipalidades financian algunas de sus actividades o inversiones mediante la venta de activos, siendo el más común la propiedad de tierra urbana y de bienes inmuebles. Esto es particularmente válido en zonas de colonización reciente en que la delimitación de las áreas urbanas deja espacios importantes en poder municipal.
- e) **Donaciones y aportes por participación ciudadana.** Son aportes públicos o privados realizados bajo el carácter de entrega sin reciprocidad. Por ejemplo herencias, donación de inmuebles. También al valor del aporte de la comunidad -en bienes o trabajo- los cuales a menudo no son contablemente valorizados como aportes ciudadanos a una determinada obra.
- 2) **Transferencias del Gobierno Central o Estadual.** Corresponden a aportes del nivel central o estadual de gobierno destinados a complementar el financiamiento municipal cuando éste es insuficiente. Normalmente están atadas a cierto tipo específico de gastos. Según su uso, se les suele clasificar en **transferencias corrientes** -cuando financian gastos corrientes o de operación- y **transferencias de capital** - para financiar inversiones.

En algunos países, existen fondos municipales que permiten compensar mediante transferencias directas a las municipalidades más pequeñas, débiles o pertenecientes a zonas deprimidas como el citado Fondo Común Municipal, en Chile.

- 3) **Créditos.** Como su nombre lo indica son aportes financieros realizados por entes público o privado -generalmente bancos- que deben ser restituidos dentro de cierto plazo con procedimientos de mantención de valor (indexación) y pago de intereses. Los créditos se otorgan generalmente condicionando su uso a inversión en infraestructura o programas sociales. Normalmente, tras los programas de créditos para inversión en infraestructura o programas sociales nacionales hay, a menudo, recursos de la **Banca Internacional de Desarrollo**<sup>2</sup> canalizadas por un ente financiero nacional.
- 4) **Otros ingresos.** Todos los restantes no clasificados bajo los rubros anteriores.

En general, en la mayor parte de los países se han creado instituciones, bancos o fondos para canalizar los recursos municipales de inversión, muchas veces con aportes de crédito internacional. Inicialmente, se creó en América Latina una primera generación de instituciones paramunicipales que realizaban funciones técnicas y financieras.

- En Nicaragua, el Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal, INIFOM; en Costa Rica, el pionero Instituto de Fomento Municipal, IFAM; en Paraguay, el Instituto de Desarrollo Municipal, IDM; y, en Venezuela, FUNDACOMUN, Fundación para el Desarrollo de la Comunidad. Todos ellos son entes técnicos y financieros a la vez, que capacitan, asesoran y conceden créditos a las municipalidades. Constituyen una primera generación de organismos municipalistas dependientes de los niveles centrales de gobierno. Se les ha criticado por su carácter mixto -técnico y de crédito- y porque no ha sido probada su efectividad para lograr el desarrollo y fortalecimiento municipal.

---

<sup>2</sup> Los más conocidos son el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, y el Banco Mundial.

- En Colombia, opera la Financiera de Desarrollo Territorial, FINDETER, y en Ecuador el Banco del Estado. Se trata de entidades de crédito especializadas, creadas más recientemente sin ánimo de asistir integralmente a las municipalidades. De este modo, se ha querido separar la función financiera, de la técnica y la capacitación. Se les achaca el poseer criterios excesivamente financieros o "bancarios" para operar.

También hay una tendencia a fomentar la elaboración de proyectos municipales, como manera de impulsarlos a buscar recursos haciéndolos competir entre sí en base al cumplimiento de normas de calidad<sup>3</sup>. En Chile y Colombia, funcionan Bancos de Proyectos -nacional el uno y regionales en el otro caso. También se han creado Fondos Sociales que ofrecen financiamiento para programas de inversión social a las municipalidades a las que se exige la presentación de proyectos directos o a través de fondos concursables -aunque también estos sirven a las ONGs, otros agentes privados y directamente a la propia comunidad-. Se especializan en programas y proyectos para erradicar la pobreza. Es el caso del Fondo de Solidaridad e Inversión Social, FOSIS, en Chile o del Fondo de Inversión Social de Emergencia, FIDE, en Nicaragua.

## 2. **La razón básica del desfinanciamiento municipal se encuentra en un estilo de desarrollo concentrador, clientelista y paternal, que no incentiva la búsqueda, generación y movilización de los recursos locales.**

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

- a) La **centralización de las actividades del Estado**, expresada en el dato que los gobiernos locales latinoamericanos disponen, como promedio, de algo más de décimo de los fondos públicos nacionales contra más de un tercio en el caso de sus congéneres europeos. No llegan a contar, por tanto, con suficientes recursos humanos calificados.
- b) Las municipalidades exigen constante apoyo de los gobiernos centrales, creándose una actitud de dependencia y bajo esfuerzo propio. Al origen está el **"paternalismo" y "clientelismo" del Estado**. Los diversos agentes sociales demandan recursos públicos sin la obligación recíproca de realizar sus propios aportes. De este modo, los esfuerzos de los gobiernos locales se vuelcan en obtener mayores ingresos individuales por transferencia de los niveles superiores del Estado y no en movilizar los recursos locales.
- c) Como resultante de la debilidad organizativa municipal: **ineficientes sistemas locales de recaudo**, exención de tributos a ciertos ciudadanos o empresas "amigas". También falta actualizar el valor de los tributos frente a la inflación.

---

<sup>3</sup> Mediante este mecanismo la idea es producir una suerte de "emulación del mercado", incrementándose la calidad de los proyectos municipales.

- d) Más en general, **falta de decisión de las autoridades locales** para incrementar el monto de los ingresos tributarios propios, modernizar e independizar de la política la gestión financiera.
- e) También, la **falta de conciencia de la ciudadanía** acerca del cumplimiento de sus compromisos tributarios, así como diletantismo para cumplir otros deberes cívicos como aseo de veredas, cumplimiento de las normas urbanas y del tránsito.
- f) Por último, la **baja participación de la ciudadanía** y su importancia cultural -por el cuidado de los bienes públicos que implica- y financiera. La contabilidad pública, en general, no reconoce ni estimula los aportes de la comunidad a obras y servicios locales<sup>4</sup>.

3. **La forma de romper el círculo vicioso de la falta de recursos municipales es la movilización de mayores recursos locales. Esta movilización tiene la virtud de ayudar a atraer recursos foráneos adicionales.**

La fórmula para romper el círculo vicioso del desfinanciamiento municipal es la aplicación de un concepto más amplio acerca del origen de los recursos para el desarrollo. La movilización de mayores recursos debe ser el resultado del involucramiento de los diversos agentes locales y no sólo del Estado. La municipalidad no puede financiar todo. Es, más bien, la entidad que lidera, estimula y facilita la movilización de recursos locales de diverso origen y busca el complemento de recursos regionales o nacionales.

La lógica de los fondos nacionales, regionales o locales para financiar proyectos obedece a esta intencionalidad. Los recursos se colocan allí donde hay mejores proyectos -es decir, capacidad técnica de diseño y ejecución- y mayores recursos de contraparte aportados por agentes locales. Mientras más recursos aporta la comunidad local, mayor es la probabilidad de éxito de la inversión y mejor su mantenimiento posterior -"lo que cuesta se cuida"- y mejores las posibilidades de recuperar los créditos aportados. Esta es la lógica del **desarrollo sostenido sobre el esfuerzo local propio**. Algunas ejemplos prácticos ilustran esta lógica:

- La Alcaldía de Cartagena de Indias, Colombia, implementó un programa de obras barriales basada en el principio del "uno x uno" en que el aporte de la municipalidad tenía que ser igualado por el aporte de la comunidad -en especies, dinero o trabajo- para financiar y emprender obras de adelanto.
- La Municipalidad de La Ligua, Chile, asigna parte de sus recursos de inversión sobre la base de la oferta de los aportes reales que hacen los barrios para financiar pequeñas

---

<sup>4</sup> Un buen ejemplo es el caso del empedrado de la casi totalidad de las calles secundarias de Asunción. Son los vecinos los que aportan el financiamiento, la empresa privada la que ejecuta la obra así financiada, y la municipalidad quien autoriza y organiza. Empero pese a la magnitud de la obra que finalmente pertenece a la municipalidad, de su valor no queda constancia alguna en los presupuestos municipales.

obras. Igualmente, esta municipalidad ha logrado alta efectividad con su programa de "pavimentos participativos".

- Hace algunos años, la municipalidad de Quito, Ecuador, entregó la restauración del viejo y hermoso Parque El Ejido a la fundación privada "Tu y Yo", que moviliza aportes privados. Otro tanto hizo con la mantención de muchos pequeños parques y rotondas de la ciudad que son mantenidos por diversas empresas privadas.
  - En Asunción, Paraguay, y otras localidades es tradicional que las obras de empedrado de calles secundarias sean financiadas por la comunidad que contrata a la empresa constructora. Las obras son autorizadas, supervisadas y mantenidas por la municipalidad.
4. **El involucramiento de la comunidad debe ir aparejado con el orden y la eficiencia en casa. Solo una municipalidad austera, que usa bien sus propios recursos, puede convencer a la comunidad que aporte lo suyo...**

Para conseguir el involucramiento de la comunidad y el sector privado, hay que mostrar que la casa está en orden. A menudo, las municipalidades se quejan de pobreza y no explotan al máximo sus propias posibilidades de recaudo. Hay muchas maneras de ordenar la casa: cobrar los tributos dando facilidades al usuario, reducir la lista de morosos, actualizar el valor del catastro inmobiliario, crear sistemas ingeniosos de cobranza, manejar un presupuesto equilibrado, involucrar a los funcionarios en la responsabilidad por el uso de los recursos. También, ser austero y transparente en el uso de los recursos recaudados mediante la **rendición de cuentas a la comunidad**. He aquí algunos casos de interés:

- La Intendencia Municipal de Carlos Paz, en Argentina, implementó un programa de mejoramiento de la atención del público habilitando nuevas dependencias y dando capacitación a los funcionarios que atendían a los ciudadanos. Ahora el contribuyente que va a pagar sus tributos es bien atendido.
- En Cajamarca, Perú, se decidió cobrar el impuesto a los espectáculos -de muy bajo rendimiento- pagando a los recaudadores mediante una participación proporcional en los recaudos efectivos. Los montos cobrados se multiplicaron eliminándose, de paso, las sospechosas pérdidas del pasado<sup>5</sup>
- La Prefeitura de Porto Alegre, Brasil, estableció el **presupuesto participativo** mediante el cual aprueba con consulta a la comunidad el uso anual de los recursos municipales y rinde cuenta a la misma, al final de cada periodo. Cuando la gente participa en las decisiones financieras, paga con gusto sus tributos.
- La Municipalidad de Santiago de Chile realiza un convenio con el Servicio Nacional de Impuestos Internos -entidad nacional que administra el catastro urbano- para que este

---

<sup>5</sup> Sabemos que no en todas partes son posibles las mismas soluciones por razones normativas. No obstante, queremos resaltar la creatividad de los mecanismos utilizados.

sea actualizado con apoyo técnico municipal. De este modo, se logran incrementos importantes de los avalúos de bienes raíces y, por tanto, de los recaudos del impuesto correspondiente (denominado "contribuciones" de bienes raíces).

- En muchas municipalidades latinoamericanas se utiliza ahora el sistema de administración financiera por "central de costos". Mediante éste, cada departamento o sección sabe con cuántos recursos cuenta para el período y sigue su evolución a medida que los utiliza. De este modo, puede hacer mejor uso de los medios asignados. El resultado para la municipalidad es que los funcionarios se esmeran en gestionar bien los recursos escasos y se reducen el derroche y las peticiones indiscriminadas.
- Las municipalidades chilenas y colombianas saben que tienen que elaborar proyectos de calidad para poder obtener recursos para sus programas. Estos son reunidos y evaluados en los bancos de proyectos -nacional o regionales- que están así mejorando la eficiencia en la asignación de recursos públicos, al conocerse mejor las necesidades y demandas locales de inversión.

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

- a) En varios países latinoamericanos las municipalidades son responsables del catastro el que posee múltiple finalidad, entre ellas: inventario de la propiedad privada y pública; instrumento del desarrollo y el ordenamiento territorial; base del recaudo local. Una municipalidad que quiera tener buenos ingresos tiene que **mantener actualizado el catastro**. Esto se puede hacer sea mediante mecanismos simples -visitas domiciliarias- sea hasta la sofisticada aerofotogrametría. Lo importante es hacerlo.
- b) Muy a menudo el ciudadano que quiere cumplir con sus deberes cívicos y pagar sus impuestos es maltratado. Largas colas, falta de información, mala atención de los funcionarios de recaudación. La **buena atención al público**, en particular a quien desea estar al día en sus tributos, es clave no sólo para incrementar los recursos sino para tener satisfecho al ciudadano.
- c) **El presupuesto es un instrumento de planificación**. Casi siempre es anual y se elabora, muchas veces, simplemente indexando el presupuesto anterior. Un buen presupuesto debiera ligarse a una política de más largo aliento -los objetivos estratégicos del desarrollo de la localidad- y debiera vincular las fuentes y los usos de los recursos. También es muy importante que incorpore una **adecuada valorización del aporte de la comunidad y el sector privado**.

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

**5. Otra forma de maximizar los recursos financieros locales es mejorar la efectividad de la gestión de los servicios públicos que la municipalidad provee a sus ciudadanos.**

Tradicionalmente, las municipalidades latinoamericanas han prestado servicios públicos a sus comunidades asumiendo la mayor parte de las veces, vía subsidios encubiertos, buena parte de los costos. Al renunciar a recuperar por medio de tarifas reales los costos de producción de los servicios, éstos se fueron deteriorando progresivamente.

El argumento del carácter redistributivo del subsidio estatal a los servicios no es defendible cuando se beneficia de manera indiscriminada a pobres, grupos medios y capas de altos ingresos. Falta de recursos, los servicios públicos se han deteriorado y pierden calidad. Por otra parte, su extensión y modernización es en extremo lenta. Esta situación generalizada ha llevado a una profunda y crítica reflexión sobre el manejo de los servicios públicos.

Luego, se ha establecido con mayor claridad la diferencia entre **bienes públicos** y **bienes privados**, siendo los primeros responsabilidad del Estado, no así los segundos. Son públicos aquellos **bienes indispensables para la vida humana, cuya provisión no está garantizada por los mecanismos de mercado**. Por ejemplo, los servicios de aseo, el agua potable, la electricidad, el alcantarillado, el transporte de personas, los servicios de salud, la educación primaria y secundaria, aunque esta distinción varía bastante en función del grado de desarrollo y las características de cada país.

Como no necesariamente se conocen las preferencias de los consumidores individuales, ni el precio que están dispuestos a pagar, la asignación pública de los recursos no garantiza el mejor precio y la plena disponibilidad de los bienes. Tampoco las tarifas de los servicios pueden establecerse sólo por medio del mercado, porque parte importante de la población quedaría fuera del acceso a estos. Luego, para asegurar su provisión es necesario algún tipo de regulación o intervención pública flexible<sup>6</sup>.

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

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

---

<sup>6</sup> Mario Loterpil. Op. cit.

- a) **Administración local descentralizada.** En cuyo caso la provisión es asegurada por la municipalidad y la producción realizada por una empresa pública, gestionada en forma autónoma de la administración municipal central. De este modo, se logra mayor flexibilidad en las decisiones de producción, con arreglo a criterios técnicos. Por ejemplo, Quito tiene empresas municipales desconcentradas de agua y alcantarillado.
  - b) **Administración por concesión.** Es el caso de una infraestructura municipal -por ejemplo, el terminal de ómnibuses de Tacna- entregado para su administración a privados con pagos convenidos a la administración municipal por concepto de arriendo de las instalaciones y participación en los beneficios.
  - c) **Licitación del servicio a privados.** Se traslada la producción entera del servicio a privados con fijación de condiciones de calidad, frecuencia y precio del bien o servicio. Es el caso del transporte público del gran Santiago, licitado a empresas de transportistas privados, con arreglo a especificaciones de tipo de buses, frecuencias, tarifas y plazos.
  - d) **Gestión mixta del servicio.** Es el caso de un programa de provisión de alimentos para escolares de bajos ingresos en Chile en que las normas y financiamiento son establecidas por el sector público central; el servicio contratado a privados; y la supervisión y asignación de la población favorecida realizada por escuelas municipales.
  - e) **Gestión por la comunidad.** En este caso es la propia comunidad, a través de sus organizaciones, la que asume el servicio como es el caso de la provisión de agua de pozos en localidades rurales paraguayas. También la gestión de las aguas de riego rurales realizada por asociaciones de canalistas privados en Chile, que opera sobre la base de distribuir horarios y cantidades de agua disponibles para cada agricultor.
6. **Una buena administración municipal tiene que movilizar recursos de otros agentes locales y nacionales. Para hacerlo debe desarrollar buenas capacidades negociadoras...**

En síntesis, dada la escasa cantidad de recursos disponibles para atender a las múltiples necesidades sociales, es necesario impulsar la más amplia cooperación entre los diversos agentes sociales e institucionales. Es decir, sumar energías. De allí la necesidad de manejar **técnicas de negociación**, entendidas como medio para ponerse de acuerdo, maximizar recursos y producir efectos sinérgicos.

Tal vez en el pasado ello no era fácil porque vivíamos la ilusión de que el Estado -nacional, regional o local- contaba con los recursos necesarios para satisfacer las necesidades de la población. De allí que la tecnología que se difundió y utilizó fue la de la reivindicación unilateral, la presión y el conflicto.

En el presente, en América Latina hemos aprendido que es irreal pensar que el sector público dispone de recursos suficientes para atender todos los problemas acuciantes del desarrollo. Por otra parte, la complejidad creciente de la sociedad moderna obliga a la

movilización de recursos, inventiva y energías de los diversos agentes sociales e institucionales.

Recuadro 16: **TECNICAS DE NEGOCIACION PARA QUE TODOS GANEN**

- 1) **Separe a las personas del problema.** Ataque al problema, no a las personas. Lo óptimo es crear un equipo negociador integrado con capacidades para bien relacionarse, empeñado en resolver el problema que les afecta a todos.
- 2) **Concéntrese en conciliar los intereses, no en defender posiciones.** Estas últimas - bajo la forma de posturas irrenunciables- son el obstáculo mayor para llegar a acuerdos razonables en que los diversos intereses sean respetados.
- 3) **Invente opciones de mutuo beneficio.** Busque creativamente fórmulas nuevas, no previstas con anterioridad, en que ambas partes ganen más de lo que estaba en juego inicialmente. Vea las oportunidades, no sólo el problema.
- 4) **Insista en que los criterios sean objetivos.** Ello permite desmenuzar el problema en sus detalles y cuantificarlo en sus aspectos mensurables. También operacionalizar los acuerdos muy generales, que después pueden ser fuente de nuevos conflictos, por razones de interpretación.
- 5) **Si ellos son más poderosos, encuentre la alternativa mejor al acuerdo negociado.** Una exploración acerca de lo que usted podría hacer si no se logra un acuerdo, puede fortalecer mucho su posición al disponer de alternativas viables.
- 6) **Si ellos no entran en el juego, utilice el jiu-jitsu de la negociación.** Cuando afirmen su posición, no los ataque; cuando ataquen su posición, no la defienda; cuando lo ataquen a usted, no conteste. Desvíe su ataque y diríjalo siempre contra el problema. Si insisten en plantear posiciones, recurra a un tercero imparcial (mediación).
- 7) **Si ellos juegan sucio, negocie primero las reglas correctas del juego.** Es decir, "raye la cancha", fijando de antemano las normas del proceso negociador.
- 8) Por último, **no se pregunte quién va ganando, es una evaluación inapropiada.** Es como preguntar quién va ganando en un matrimonio; la buena negociación permite siempre que ambas partes ganen.

Extractado de "Sí, de acuerdo: Cómo negociar sin ceder". R. Fisher y W. Ury. Edit. Norma. 1985. Probablemente el texto más leído sobre negociación, basado en un proyecto de la Universidad de Harvard.

Las actuales autoridades locales tienen que desarrollar capacidad de mercadeo (marketing), concertación, negociación, cabildeo (lobby) y otras técnicas que les permitan obtener y movilizar recursos de agentes locales y nacionales. El presupuesto municipal constituye el "fondo semilla" para obtener otros recursos. Solo así se puede romper el cerco de la escasez de medios, frente a la cantidad ilimitada de demandas.

Por último, recordemos que existe una fuerte relación entre el incremento de los recursos municipales y el crecimiento de la economía local. No está de más insistir que una de las nuevas funciones municipales es el fomento del desarrollo económico local.

#### Recuadro 17: **MUNICIPIOS Y DESARROLLO ECONOMICO LOCAL**

La Municipalidad tiene que facilitar el desarrollo económico. Qué puede hacer ? Un listado no exhaustivo de acciones -directas o coordinadas con el gobierno central- es:

- a) **Creación de un entorno adecuado para la actividad económica.** Provisión de servicios esenciales: agua, energía, recolección de residuos, caminos, transporte, puertos, comunicaciones. También los servicios "modernos": crédito, asesoría técnica, información, informática.
- b) **Atracción de actividades económicas.** Determinar la vocación económica de la región y desarrollar la capacidad para atraer y estimular inversiones. La vocación puede establecerse en el **plan de desarrollo local**, en su componente económico. El **perfil municipal**, documento que sistematiza los atractivos productivos del municipio, sintetiza y divulga información acerca de las ventajas de la localidad para la instalación de inversiones.
- c) **Localización de actividades productivas.** Mediante el **plan de ordenamiento territorial** se definen los distintos usos posibles del suelo según vocación agrícola, minera, forestal, urbana u otras. A nivel urbano, el **plan regulador** indica la localización de áreas industriales, comerciales, recreacionales o residenciales.
- d) **Formación de recursos humanos.** El gobierno local puede promover la formación empresarial, la capacitación laboral y la adaptación del sistema educativo a los requerimientos de la economía local.
- e) **Asegurar la sustentabilidad.** A menudo, el crecimiento de la economía va acompañado por depredación del medio ambiente. Contaminación del agua, residuos tóxicos, destrucción del patrimonio natural y cultural, contaminación acústica o visual. El gobierno local puede regular, educar y controlar.
- f) **Reciclamiento de actividades económicas en crisis.** Las actividades económicas tienen un ciclo de vida limitado. Función local es prever estas crisis, desarrollar e impulsar estrategias para reciclar o promover nuevas opciones de desarrollo.
- g) **Otras acciones de facilitación del desarrollo.** Los gobiernos locales pueden realizar otras tareas. Estimular con subsidios transitorios ciertas actividades o darles privilegios tributarios por periodos limitados. Desarrollar obras públicas que mejoren la infraestructura y creen empleo. Orientar la demanda estatal para estimular los negocios locales. Asociarse con el sector privado para acometer proyectos de infraestructura. Utilizar el mercado de capitales para financiar obras rentables.

Elaboración: MRO/IULA/CELCADEL

## Capítulo Siete

### Capacitación para el desarrollo de los recursos humanos locales

*"El término **aprender** se halla contaminado de intelectualismo; así, se concibe como la operación intelectual de acumular información. Otra definición traduce el aprendizaje a un lenguaje reduccionista y afirma que es una modificación del sistema nervioso producido por la experiencia. Preferimos el concepto de que **el aprendizaje es la modificación más o menos estable de pautas de conducta**, entendiendo por conducta todas las modificaciones del ser humano, sea cual fuere el área en que aparezcan; en este sentido puede haber aprendizaje aunque no se tenga la formulación intelectual del mismo. Puede haber también una captación intelectual, como fórmula, para quedar todo reducido a eso, en cuyo caso se ha producido una disociación en el aprendizaje, resultado muy habitual de los procedimientos corrientes..."*

—José Bleger, "Los grupos operativos en la enseñanza", en "Temas de Psicología". Edit. Nueva Visión, Buenos Aires, 1985. Subrayado nuestro.

El aprendizaje tiene un sentido práctico, que debe expresarse en un efectivo **cambio de conducta**, aún cuando no haya un correlato intelectual del mismo. Empero, nuestros conocimientos sobre los mecanismos precisos del aprendizaje siguen siendo limitados. Y nuestras prácticas de la enseñanza, aún peores, como intentamos demostrar a continuación.

- 1. El aprendizaje tiene varios enemigos declarados: la pasividad y el olvido son los más peligrosos. Ejemplo: de una conferencia o clase magistral sin apoyos visuales, recordamos apenas una vigésima parte, una semana después.**

¿Sabía usted que, como promedio, asimilamos el 20% de lo que escuchamos y, de eso, olvidamos más de la mitad luego de una hora, los dos tercios después de un día y las tres cuartas partes al cabo de una semana?<sup>1</sup> De acuerdo con lo anterior, lo que podemos recordar efectivamente de una conferencia o clase magistral, sin apoyos

---

<sup>1</sup> Se ha determinado que el adulto asimila el 20% de la información escuchada (citado en Schenkel P. y otros: "Métodos de enseñanza en educación de adultos" CIESPAL, Quito, 1983). De ello se recuerda sólo el 25% al cabo de seis días (Curva del olvido: Ardila R. "Psicología del aprendizaje" Siglo XXI, 1970).

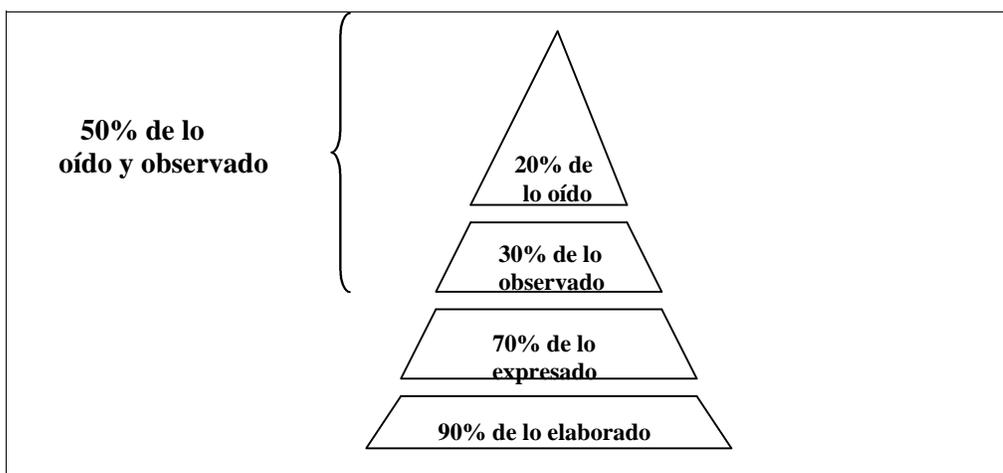
visuales ni escritos, siete días después de haberla oído, es apenas la vigésima parte de sus contenidos.

Pese a que lo anterior es conocido por los educadores y sabido intuitivamente por el resto de la gente, en muchas actividades de educación formal se persiste en la vieja y poco eficaz técnica de la clase magistral como medio principal para traspasar conocimientos. Pero no sólo allí, de acuerdo a lo que hemos podido observar la mayor parte de las actividades de formación en el trabajo se basan en una forma de clase magistral: la "charla" o conferencia. Bajo esta modalidad, los funcionarios más antiguos de la institución municipal -o técnicos venidos del exterior- "traspasan" sus conocimientos a un grupo pasivo de empleados o sin que medie otro tipo de apoyos.

Con razón, entonces, las actividades de capacitación son consideradas tácitamente como poco útiles por muchos directivos de gobiernos locales cuando tienen que autorizar o promover su realización. Sin saber siempre de educación, se dan cuenta de la baja eficiencia y sentido práctico de dicha forma de capacitar.

**2. Es necesario -y perfectamente posible- mejorar las técnicas de comunicación y aprendizaje entre adultos. El involucramiento o participación es la mejor metodología...**

En promedio, asimilamos del modo siguiente<sup>2</sup>:



No obstante, si a una clase magistral le agregamos **apoyos audiovisuales**<sup>3</sup>, ya incrementamos sustancialmente la asimilación y si, además, incorporamos otros medios activos como actividades adicionales -ejercicios, estudios de caso-, dicho

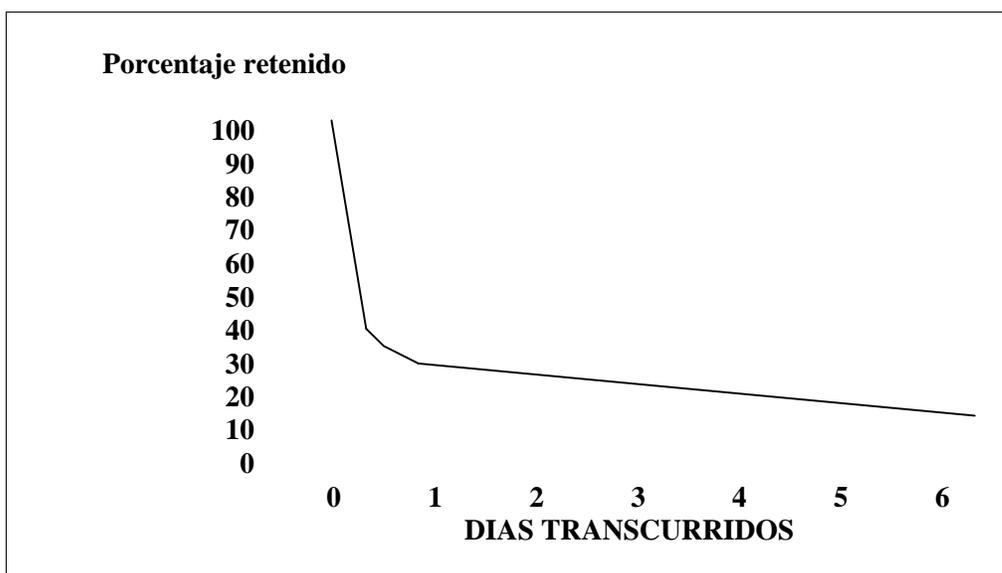
<sup>2</sup> Schenkel P. y otros. Op. cit.

<sup>3</sup> Entendemos por apoyos audiovisuales todo tipo de recursos que auxilien visualmente una exposición, desde un buen pizarrón -cuyo uso preparamos de antemano-, hasta la utilización de diaporamas y videos, pasando por rotafolios y transparencias.

porcentaje puede llegar incluso al 90%. Este alto nivel se logra sólo cuando el **capacitando**<sup>4</sup> ha llegado a reelaborar por su propia cuenta los nuevos contenidos, vinculándolos efectivamente con su propia y personal experiencia.

Pero queda el problema del olvido. De acuerdo a lo dicho al inicio, una semana después se habrá olvidado el 75% de lo originalmente asimilado. Esta tendencia promedio, expresada en la denominada **curva del olvido**<sup>5</sup>, puede sin embargo compensarse de modo eficaz mediante los llamados **refuerzos**. Es decir, a través de nuevas actividades que hagan que el capacitando vuelva, de modos diversos, al tema del aprendizaje deseado.

### Curva del olvido



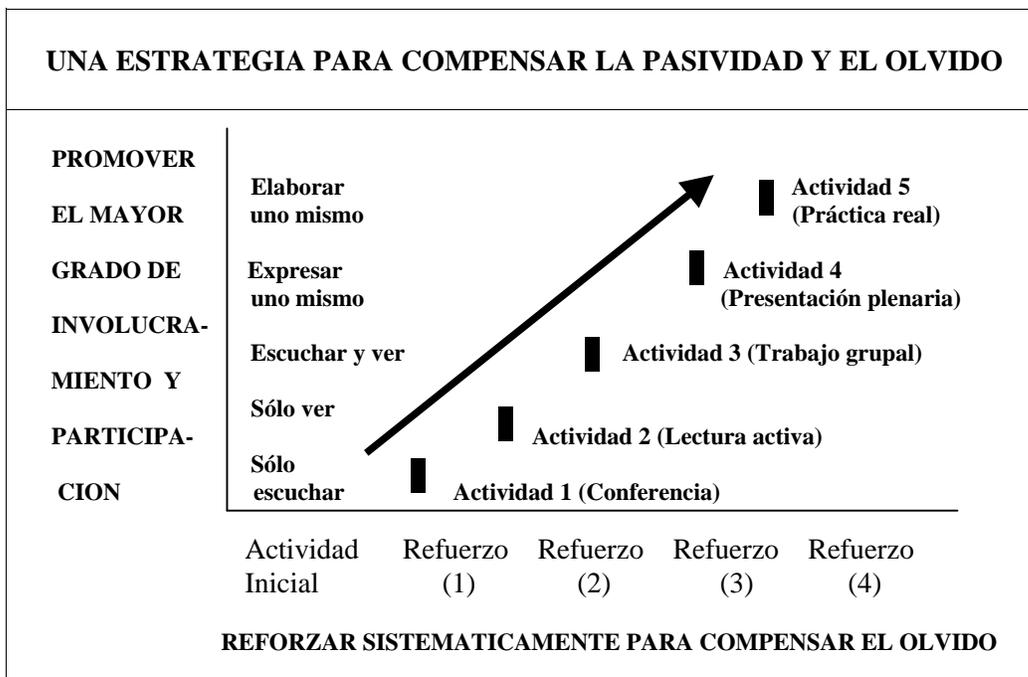
Fuente: R. Ardila, Op. Cit., pág. 154

Expresado de manera más clara, si a una conferencia inicial breve, realizada ya con apoyos audiovisuales, le agregamos ejercicios prácticos y lecturas complementarias, estaremos reforzando el aprendizaje, lo que tenderá a compensar significativamente la curva del olvido. Sin embargo, recordemos que la repetición monótona no es sinónimo de refuerzo. De allí la baja eficiencia de las técnicas simples de memorización escolar, por lo demás poco motivadoras y de muy baja utilidad práctica posterior.

<sup>4</sup> Capacitando: uno de los sujetos de la capacitación, el otro es el capacitador, instructor o facilitador. No obstante, ambos aprenden en el proceso.

<sup>5</sup> Establecida inicialmente por Hermann Ebbinghaus, sicólogo alemán que determinó experimentalmente que al cabo de una hora se recuerda el 44.2% de lo aprendido, luego de un día el 33.7%, a los dos días el 27.8% y a los seis sólo el 25.4%. Luego la curva tiende a estabilizarse, es decir, se deja de olvidar. La curva del olvido, con variaciones menores, ha sido ratificada posteriormente por otros investigadores.

En síntesis, una estrategia simple para compensar las tendencias a la pasividad y al olvido es, entonces, combinar diversas técnicas de aprendizaje para producir, simultáneamente, involucramiento activo y refuerzo positivo como se indica en el cuadro que sigue. En esta estrategia se propone una secuencia de actividades que van desde las más pasivas (escuchar una conferencia) hasta la más activa (la reelaboración mediante la práctica de lo aprendido). Si nos situamos en el eje vertical de menor a mayor participación se trata de avanzar al uso de técnicas que estimulen el involucramiento. Por otra parte, en el eje horizontal que supone un olvido progresivo, la misma secuencia de actividades sirve de refuerzos sucesivos que no son meras repeticiones mecánicas.



Elaboración: MRO-IULA/CELCADEL

**3. Aprendemos de diversas maneras, entre ellas: modelaje o imitación de las conductas de otros; ensayo-error o intentos sucesivos para resolver un problema; "insight" o comprensión súbita de la causa de algo o de su solución...**

No se han identificado aún todos los mecanismos del aprendizaje. Sin embargo, sabemos que hay diversas formas de aprender y que se puede mejorar los rasgos facilitadores del aprendizaje del medio ambiente institucional. Entre otras maneras aprendemos:

- a) A la manera de los monos o loros, es decir, imitando. A esta forma se le denomina **modelaje**. Para hacer algo que no hemos hecho antes, simplemente

imitamos la forma de hacer de otros. De allí la importancia de las figuras paternas para los niños ya que aprenden del modelo hasta que desarrollan capacidad crítica para superarlo por sí solos.

- b) Mediante el tanteo o mecanismo de **ensayo-error**, esto es, intentando cuantas veces sea necesario hasta que resulte. Es lo que hacen los niños con un rompecabezas. O los adultos cuando aprenden a conducir. El ensayo-error necesita de un ambiente de tolerancia, comprensión y estímulo. Un **ambiente libre de censura** es indispensable en el método de talleres que incentiva el ensayo-error o las aproximaciones sucesivas hasta resolver el problema y producir el aprendizaje. Los ambientes institucionales liberales son más aptos para el aprendizaje que los rígidos y autoritarios.
- c) El **insight** es otra manera de aprender. Se refiere a esos instantes de iluminación que todos tenemos, cuando algo que nos parece incomprensible o sin solución se resuelve de repente. Se vincula con inventores y artistas y es, sin duda, un momento de gran creatividad. Para incentivar el "insight" o los momentos de creatividad súbita hay técnicas como la "lluvia de ideas" o "tormenta mental", que contribuyen a crear climas de inventiva e imaginación colectivas<sup>6</sup>.

Hay relación positiva o negativa entre las características del medio ambiente y las formas de aprender. Por ejemplo, el aprendizaje es favorecido por las conductas positivas de los líderes sociales e institucionales que "enseñan" con su congruencia y autenticidad. Son modelos que otros tratarán de imitar. El componente ético de la conducta humana tiene gran relevancia práctica para el aprendizaje social de valores y conductas positivas.

Del mismo modo, los ambientes institucionales y culturales libres de censura son más aptos para el aprendizaje, ya que toleran el error necesario para los tanteos sucesivos y permiten e incentivan la creatividad.

#### **4. Para aprender más eficazmente, los adultos necesitan estar motivados, sentir que los temas son útiles y prácticos, estar en un ambiente grupal no coactivo y percibir al instructor más como facilitador-apoyo, que como profesor.**

Los adultos son muy distintos de los niños o los jóvenes. Se **motivan**<sup>7</sup> más por aprendizajes útiles, es decir, ligados a sus actividades concretas. En el trabajo, un

---

<sup>6</sup> La "lluvia de ideas" o "tormenta de ideas" tiene varios pasos. El primero: se expone el problema que hay que solucionar. El segundo: todo el mundo puede dar libremente soluciones de todo tipo, incluso absurdas, al asunto de marras. En ese momento no hay análisis, ni censura alguna. Tercero: todas las soluciones se anotan en una pizarra, de modo breve, para incentivar aún más la creatividad grupal. Al final, se ordenan y sistematizan las propuestas.

<sup>7</sup> La motivación lleva a iniciar el comportamiento, a sostenerlo, a adquirir ciertas respuestas y a activar respuestas adquiridas antes" (Ardila R. op. cit; pág. 81).

buen aprendizaje es aquel que está estrechamente vinculado con el quehacer efectivo del funcionario, empleado o trabajador. Al respecto podemos afirmar:

- a) El adulto debe estar **motivado**<sup>8</sup> por lo que va a aprender; esta motivación se logra mejor si los contenidos de la actividad pedagógica son percibidos como estrechamente ligados a las necesidades concretas del trabajo. Motivación del educando no es lo mismo que motivación del educador. A menudo un buen profesor siente haber estado "magistral" en una exposición, confundiendo su propio entusiasmo con el de los participantes, que bien pudo no existir o ser menor del supuesto.
- b) El aprendizaje tiene que ser **activo**, es decir, debe contener el máximo de actividades prácticas, realizadas por el mismo capacitando, de modo de permitir la reelaboración por el mismo de los contenidos, en función de su propia experiencia, dando como resultado una estructura del saber que siempre será distinta de la del **facilitador**<sup>9</sup> o instructor. Otro error común de la pedagogía pasiva, si es que cabe llamarla tal, es la de suponer que la prueba del aprendizaje radica en que el capacitando "aprenda" ordenando el conocimiento de manera idéntica a la del capacitador. Si esto ocurre, habría que sospechar más bien que no hubo realmente aprendizaje efectivo.
- c) El adulto aprende mejor cuando trabaja en **grupos**<sup>10</sup>. Estos le permiten un espacio de discusión y análisis y los procesos de ensayo-error necesarios para corregir colectivamente las fallas inevitables de comprensión o aplicación. En el grupo, todos los participantes son iguales y pueden poner en juego su saber asumiendo una actitud interesada y activa que facilita el aprendizaje.
- d) Una condición indispensable para un buen trabajo educativo grupal, es la creación previa de un **ambiente informal y libre de censura**<sup>11</sup> que facilite al máximo la comunicación, lo que no siempre es fácil de conseguir. Complotan contra ello la tendencia defensiva de trasladar nuestros status y roles anteriores a la nueva situación, incluido el propio capacitador. Hemos visto muchas veces,

---

<sup>8</sup> Según el psicólogo estadounidense Abraham Maslow las motivaciones forman un sistema ordenado que van desde las más simples a las más complejas, en la secuencia siguiente: i) fisiológicas; ii) de seguridad física y psicológica; iii) de pertenencia y amor; iv) de estimación propia y de los demás; v) de autorrealización.

<sup>9</sup> Facilitador: esta parece ser una expresión más precisa y feliz en educación de adultos que profesor o instructor. Estas últimas dividen, tácitamente, al grupo de aprendizaje entre quien sabe y quienes no saben. Como es obvio, esto es falso, capacitando y capacitador tienen conocimientos previos y ambos aprenden igualmente en la actividad de capacitación. La diferencia está en que el facilitador crea las condiciones propicias, organiza las actividades y reorienta al grupo para que este pueda cumplir del mejor modo posible la tarea de aprender.

<sup>10</sup> Existe un cierto consenso que un grupo de 25 personas es el máximo adecuado para llevar a cabo actividades educacionales participativas. Este grupo mayor puede dividirse en pequeños grupos de 5 ó 6 personas para la realización de ciertas actividades o tareas más específicas del aprendizaje.

<sup>11</sup> Un ambiente informal libre de censura del tipo que existe en los trabajos terapéuticos, el cual prescinde además de los roles anteriores de los participantes de modo que el grupo estructura nuevas y espontáneas relaciones entre sus miembros.

actividades de capacitación en que un profesor muy formal -generalmente un importante profesional-, situado en una posición psicológica y física superior, se dirige a un grupo excesivamente grande de funcionarios encorbatados y aparentemente concentrados, que escuchan pasivamente. Es poco probable que actividades organizadas de este modo lleguen a tener algún grado importante de éxito.

**Recuadro 18: COMPARACION DE LA EDUCACION DE LOS JOVENES Y LOS ADULTOS**

<b>Educación de los jóvenes</b>	<b>Educación de los adultos</b>
Tiende hacia temas generales	Tiende hacia temas específicos
Orientada hacia los textos	Orientada hacia el capacitando
Se atiene a programa previo	Programada en base a necesidades e intereses de los capacitandos
Se apoya en la experiencia de otros	Se apoya en la experiencia del propio capacitando
Aprende lo que oye y lee	Aprende lo que practica
Evaluada por éxito en los exámenes	Evaluada por mejoras en el trabajo y la recreación
Aprendizaje distante de sus aplicaciones futuras	Aprendizaje vinculado con su aplicación inmediata
Límites del aprendizaje fijados por el profesor	Capacitando extiende su aprendizaje a límites que le interesan
El profesor es la fuente del saber	El facilitador es un consejero y guía que corrige y alienta
Lo que dicen los libros es autoridad "a priori"	La autoridad es la experiencia personal del capacitando
Busca las buenas notas	Busca el aprendizaje útil
Asistencia a cursos formales y a clases magistrales	Discusión de igual a igual con facilitadores y capacitados
Estudios financiados por Estado o la familia	Estudios financiados por sí mismo o la institución donde labora

Adaptado de "Aprender a aprender", de Françoise Gauquelin. Ediciones Mensajero, Bilbao. 1984. Pág. 166.

**5. Aprendemos diversos tipos de contenidos: conocimientos abstractos, habilidades prácticas, actitudes; si bien las dos primeras son necesarias, la que impulsa mejor el cambio es el fortalecimiento de las actitudes positivas...**

Una de las creencias más difundidas -tanto en la educación para el desarrollo como en la capacitación municipal-, es que la formación debe concentrarse en el aprendizaje de determinados conocimientos técnicos, habilidades y destrezas. Sin perjuicio de aceptar que aquellas son indispensables, es necesario ir más allá. De nada sirve promover el aprendizaje de determinadas tecnologías modernas si, al mismo tiempo, no se desarrollan ciertas **actitudes**<sup>12</sup> que impulsen su buen uso.

La compleja problemática del desarrollo es, a nuestro juicio, más una cuestión de actitudes dinámicas y productivas que un asunto de inducción de ciertos conocimientos pasivos los que, las más de las veces, quedan inutilizados. Una autoridad dinámica o un funcionario creativo y con iniciativa buscarán las técnicas que necesitan hasta encontrarlas y dominarlas; una autoridad tradicional o un funcionario burocratizado no harán un uso adecuado de la mejor tecnología, aunque la tengan a su alcance.

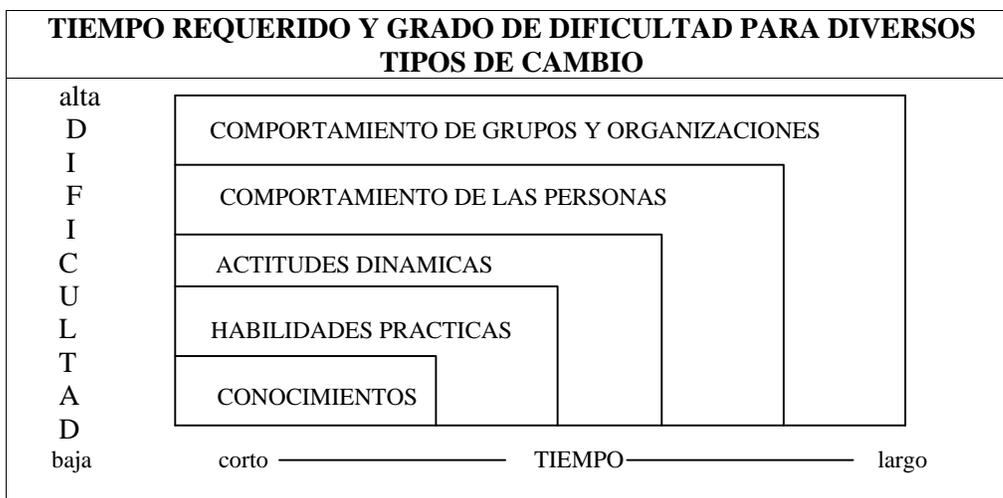
*"Los latinoamericanos deben pasar de la literatura a las matemáticas"* aseveraba hace algún tiempo Felipe González, Presidente del Gobierno Español<sup>13</sup>. En efecto, a nuestro entender uno de los aspectos que hace la diferencia entre el subdesarrollo y el desarrollo son las distintas actitudes tanto de autoridades como de funcionarios y ciudadanos. El sentido de lo práctico, de lo útil, del buen uso del tiempo y de los recursos escasos son actitudes que dinamizan y ayudan a los procesos de desarrollo. "Pasar de la literatura a las matemáticas.." significa complementar nuestras actitudes generalistas, soñadoras, ideologizadoras -propia de nuestra tradición hispana- con otras más concretas, centradas en lo posible, en lo inmediato, en la acción subsecuente. Más realistas y pragmáticas, dirán algunos<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> Actitudes: disposición a responder o actuar de una cierta manera ante determinados estímulos. Las actitudes se aprenden. El psicólogo social estadounidense G.W Allport proponía ya en 1935 la siguiente definición "Un estado mental y neural de la disposición a responder, organizado a través de la experiencia y que ejerce una influencia directiva y/o dinámica en la conducta.." (Citado por Julio Villegas en "Sicología Social" Edit. Trillas, México, 1980, pág. 148).

<sup>13</sup> Entrevista reproducida en la revista ecuatoriana "Vistazo" de marzo 16 de 1989.

<sup>14</sup> Insistimos, no se trata de optar por unas o las otras de modo excluyente sino, más bien, de acostumbrarse a complementar las actitudes analíticas, globalizantes, críticas y morales iniciales con otras que empujen a la acción inmediata, a la iniciativa creadora, al buen uso de los recursos, a la ejecución de lo posible.



Adaptado de: E. Buller "Estado Descentralizado y Fortalecimiento Municipal...". Ed. PDM. GTZ, Quito, Ecuador. 1993.

Veamos algunos ejemplos específicos de estos necesarios cambios de actitudes que deben ser, también, propósito central de la capacitación:

- a) Es necesario que las autoridades municipales desarrollen mejores capacidades para ser, simultáneamente, líderes dinamizadores de sus comunidades -con conocimientos, habilidades y actitudes adecuadas para motivarlas y movilizarlas- y buenos administradores, capaces de hacer el mejor uso posible de los escasos recursos humanos, materiales y técnicos con que cuentan sus municipios. Las viejas conductas **clientelares**<sup>15</sup>, populistas y a menudo demagógicas, deben dar paso a otras más realistas y efectivas que faciliten el encuentro de soluciones reales a los problemas de sus comunidades.
- b) Es necesario que los funcionarios municipales sean agentes efectivos del cambio institucional y social, con actitudes de iniciativa, creatividad y tenacidad suficientes para llevar a buen término las acciones de beneficio local. Las actitudes burocráticas deben ceder el paso a la **iniciativa funcionaria**<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> La relación clientelar se caracteriza por un intercambio de favores y prebendas contra lealtades electorales y personales. Excluye o dificulta, por tanto, que se asuman ciertos deberes sociales como el pago de impuestos, el acatamiento de la norma y otros similares por el "cliente". Este ha "pagado" ya estos deberes con el voto por la autoridad clientelar. Este no es sólo un fenómeno político latinoamericano: se ha presentado también en países del sur de Europa como Italia, España o Grecia.

<sup>16</sup> Hemos acuñado este término para calificar casos de buenos funcionarios municipales -"con la camiseta puesta", como afirmaba uno de ellos- que se dan maña para sacar adelante proyectos de beneficio social e institucional, aún contra la opinión y las resistencias del medio ambiente burocrático que los rodea. Hemos visto programas municipales de desarrollo rural, unidades de organización y método, departamentos de contaduría interna, secciones de estadística imbuidos todos de este espíritu por funcionarios entusiastas que actuaban como verdaderos líderes y promotores del cambio institucional.

- c) Es conveniente que la ciudadanía desarrolle actitudes cívicas, o de **sentido de lo público**, es decir, de cuidado de lo que es de todos, del mismo modo que tiene un "sentido de lo privado" que lo lleva a hacer buen uso de sus propios bienes. Los ciudadanos deben preocuparse del aseo de las calles, en primer lugar no ensuciándolas. Deben también pagar sus impuestos, exigiendo luego su buen uso. Deben, siguiendo con los ejemplos, respetar el derecho ajeno al uso de los espacios y bienes públicos o a las horas de silencio nocturno. La actitud "privada" debe ser complementada con otra actitud paralela más cívica o social.

Recuadro 19: <b>ACTITUDES NO DESEADAS Y DESEADAS PARA ESTIMULAR EL DESARROLLO</b>	
<b>Actitudes no deseadas</b>	<b>Actitudes deseadas</b>
Resistencia al cambio	Disposición al cambio
Egoísmo	Solidaridad
Deshonestidad	Honradez
Apatía, desinterés	Motivación del logro
Desesperanza	Fe en el futuro
Ambigüedad	Claridad de roles, precisión
Autoritarismo	Sentido democrático
Temor	Coraje, fuerza
Desconfianza	Confianza, optimismo
Violencia	Pacifismo, cooperación
Inseguridad	Fe en las propias fuerzas
Pasividad	Dinamismo, criticidad
Autodesvalorización	Autoestima, identidad
Irresponsabilidad	Responsabilidad, compromiso
Burocratismo	Creatividad, iniciativa
Desigualdad	Equidad, justicia
Rigidez, rutina	Flexibilidad, creatividad
Inconstancia	Tenacidad, persistencia
Tradicionalismo	Progresismo

Fuente: MRO/IULA/CELCADEL. Elaborado en conjunto con estudiantes de la Escuela de Planificación Social de SUR.

No se trata, claro está, de contraponer una realidad indeseable con un "deber ser" utópico. La antinomia de actitudes planteada es parte de la realidad actual de las localidades latinoamericanas que transicionan de una forma tradicional de vida social, caracterizada por las viejas actitudes descritas, a otras más dinámicas, creadoras y productivas. Las nuevas actitudes propuestas son, también y felizmente, parte de la actual realidad en proceso de transformación.

**6. Los estudios sobre necesidades de capacitación suelen quedarse en las demandas de formación técnica; no obstante, hay que considerar también como necesidades claves la formación gerencial y la educación cívica de la comunidad...**

Hay un conjunto de técnicas bastante conocidas para determinar las necesidades de formación en un gobierno local. Análisis de cargos, encuesta a los funcionarios, entrevistas a los directivos de las diversas divisiones internas. No obstante, las más

utilizadas -como las entrevistas a directivos y las encuestas al personal- tienen el defecto de quedarse dentro del municipio como si este fuera un sistema cerrado, cuyo funcionamiento se justifica por sí mismo.

Una adecuada valoración de las necesidades de capacitación y asistencia técnica -sea de un municipio o de un conjunto de ellos- debe incorporar, necesariamente, la dimensión exterior que forma parte del medio ambiente en que se desenvuelve, incluida la población que lo conforma<sup>17</sup>. Principalmente, debe considerar las demandas de la comunidad y la priorización que ésta tiene de ellas.

Cruzando esta propuesta con la distinción anterior de necesidades de **capacitación técnica** y necesidades de **capacitación actitudinal** (de cambio de actitudes) e incorporando los tres tipos de agentes citados -**autoridades, funcionarios**<sup>18</sup> y **ciudadanos**- llegamos al esquema guía adjunto. En él se advierte que cada uno de dichos agentes puede ser sujeto de los dos tipos de formación sugeridas.

Recuadro 20: <b>ESQUEMA PARA DETERMINAR NECESIDADES DE CAPACITACION</b>		
	<b>Necesidades internas de capacitación</b>	<b>Necesidades deducidas de las demandas comunales</b>
<b>Capacitación técnica</b>	Autoridades Funcionarios Ciudadanos	Autoridades Funcionarios Ciudadanos
<b>Cambio de actitudes</b>	Autoridades Funcionarios Ciudadanos	Autoridades Funcionarios Ciudadanos

Elaboración: MRO-IULA/CELCADEL

<sup>17</sup> Estrictamente un "municipium" está conformado por un territorio, una población, una cultura y la administración local correspondiente.

<sup>18</sup> Usamos el término funcionario en el sentido que tiene en algunos países de América, es decir, todo el que realiza alguna función laboral en el municipio.

Este esquema muestra, desde ya, la complejidad del problema. ¿Cómo capacitar a autoridades, funcionarios y ciudadanos tanto en aspectos técnicos como actitudinales, considerando al mismo tiempo, las exigencias institucionales internas derivadas de las demandas de la comunidad?

Un diagnóstico globalizante como éste conduce luego a la necesidad de establecer prioridades, dependiendo éstas, naturalmente, de las opciones políticas y de los compromisos programáticos de la administración municipal correspondiente. En todo caso, nuestro objetivo es poner de relieve la complejidad del asunto introduciendo algunos aspectos generalmente poco o mal considerados: el cambio actitudinal, las demandas de la comunidad y la educación ciudadana.

**Recuadro 21: METODOS DE DETECCION Y TIPOS DE NECESIDADES**

En el cuadro adjunto, se presenta un listado de métodos de detección de necesidades de capacitación para valorar las necesidades de dentro y fuera de la municipalidad y que sirven para captar tanto las **necesidades sentidas** -esto es, aquellas de las cuales hay clara conciencia- como las **necesidades no sentidas** -vale decir aquellas de las cuales no hay todavía una conciencia evidente.

<b>Método de estudio</b>	<b>Tipo preferente de necesidad</b>
OBSERVACION DIRECTA	Necesidades municipales y comunales no sentidas
ANALISIS DOCUMENTAL	Necesidades municipales sentidas y no sentidas
ENTREVISTAS A DIRECTIVOS	Necesidades municipales y comunales sentidas
ENCUESTA AL PERSONAL	Necesidades municipales sentidas
TALLERES CON PERSONAL	Necesidades municipales sentidas y no sentidas
ENTREVISTA INFORMANTES CALIFICADOS DE COMUNIDAD	Necesidades municipales no sentidas, necesidades comunales sentidas
TALLERES CON LA COMUNIDAD	Necesidades municipales no sentidas, necesidades comunales sentidas y no sentidas

Elaboración: MRO, IULA/CELCADEL

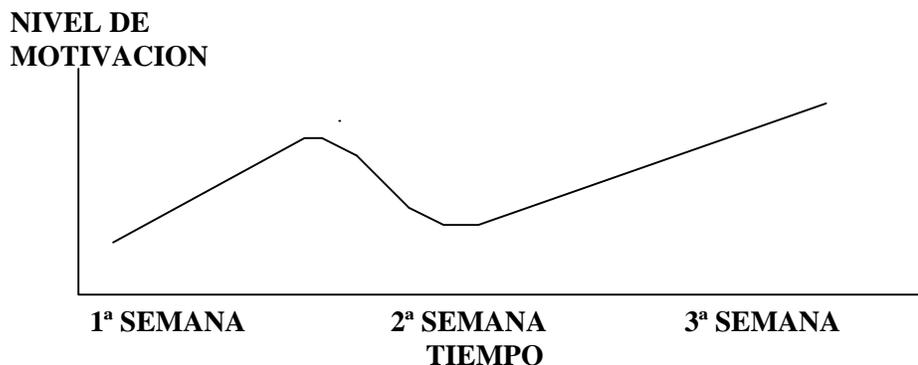
**Recuadro 22: DIVERSAS ACTIVIDADES DE CAPACITACION**

Hay distintas maneras de organizar las actividades de capacitación. En general, se suele hablar de seminarios, cursos, talleres y pasantías. Intentaremos definir que entendemos por cada uno de ellos:

- a) Entendemos por *seminarios* a los eventos de corta duración -uno a tres días- que tienen por objeto discutir, analizar, intercambiar experiencias y llegar a conclusiones acerca de un tema sobre el cual no hay un conocimiento acabado o un consenso en la manera de proceder. En un seminario se entiende que todos los participantes están en una situación de relativa igualdad y no hay “profesores” que tengan algo que enseñar en el sentido tradicional. No obstante, suele haber expertos que dan puntos de vista técnicos, relatos de experiencias o casos, trabajos de discusión en grupos y plenarias de conclusiones.
- b) Por *cursos*, solemos referirnos a eventos más estructurados en cuanto a entrega de contenidos. En ellos hay instructores –expertos que actúan como facilitadores del aprendizaje- y participantes en los cuales se reconoce un grado de conocimiento y experiencia menor que la de los instructores, aunque nunca una diferencia absoluta de conocimiento como en las actividades escolares. Suelen durar más que los seminarios, aunque esto es muy variable y depende del grado de concentración de la actividad. Puede haber un curso intensivo de una semana a tiempo completo –como las escuelas de verano de la Asociación Chilena de Municipios- o un curso de varias semanas de duración con algunas horas a la semana, en las tardes luego de las horas de trabajo.
- c) Los *talleres* son actividades en que se enfatiza el intercambio y la resolución grupal de problemas. Por ejemplo, una municipalidad puede organizar un taller de relaciones humanas destinado a mejorar su *clima organizacional*<sup>19</sup>. En él se podría integrar una fase de diagnóstico –actividades que incentiven la expresión libre de los problemas- y una de soluciones, en que se priorice, proponga y, eventualmente, acuerde la manera de solucionarlos. Los talleres suelen ser de corta duración y en ellos es muy importante la existencia del mencionado clima sin censura que estimule la libre expresión, propuestas e intercambios.
- d) Las *pasantías* se refieren a visitas de trabajo por un plazo de una semana a un par de meses que suelen realizar funcionarios de una municipalidad a otra con el ánimo de aprender y enseñar a la vez. Suele realizarse bastante a nivel internacional para intercambiar experiencias de administración municipal entre países, pero nada impide hacerlo a nivel de un país o entre municipios de una misma región.

<sup>19</sup> Entendemos por “clima organizacional” las características de las relaciones humanas imperantes en la municipalidad. Un buen clima se traduce en un ambiente distendido, amable y positivo, que permite mejores intercambios y trabajo de equipos. Un clima organizacional complicado puede ser el contrario: uno muy jerarquizado, estructurado, formal y árido que entrase y limite las relaciones humanas.

Recuadro 23: **CURVA DE MOTIVACION EN UN CURSO DE TRES SEMANAS**



La primera semana la motivación va en alza debido al entusiasmo inicial, al fuerte ritmo de trabajo y a la dinámica participativa existente. El ciclo de actividades de cada tema puede estar conformado así: i) una breve exposición motivadora; ii) ejercicios, estudios de caso o lecturas; iii) trabajos de pequeños grupos; iv) plenaria de retroalimentación; v) síntesis final a cargo del facilitador y/o el instructor correspondiente.

A mediados de la segunda semana se expresan las primeras dificultades: cansancio, recuerdo de familiares y amigos, algunos conflictos interpersonales. Las expectativas bajan y las ansiedades suben. El curso para algunos comienza a parecer largo quedando todavía la mitad. Es necesario introducir novedades en el programa para evitar la rutina. Reestructurar los pequeños grupos para reducir los conflictos. Y traspasar muchos de los problemas al propio grupo grande, para que este los resuelva reorganizando algunas actividades y programando otras.

La tercera semana es un desafío. Falta tiempo para cumplir el programa y las actividades que suelen haberse añadido. Generalmente se realizan actividades de aplicación de lo aprendido. Los diversos grupos compiten para llevar a buen final su tarea.

En la tercera semana la angustia cambia de signo. Se toma conciencia que el curso se acaba. Que falta tiempo y los nuevos y entrañables amigos se van. El nivel de motivación vuelve a subir, primero lentamente, luego de manera rápida. Si todo camina bien, el evento termina en un punto alto. Con congoja y tristeza. Con despedidas emocionadas. Con promesas de poner en práctica lo aprendido. Con felicitaciones a los organizadores. El factor emocional es un elemento de refuerzo del aprendizaje y de creación de nuevas actitudes dinámicas.

Observación de la conducta de los participantes en varios cursos de capacitación internacionales realizados por IULA/CELCADEL en diversos países de América Latina.

## Capítulo Ocho

### Las asociaciones de municipalidades

*"Las autoridades locales podrán, haciendo uso de sus poderes, formar asociaciones para la defensa y promoción de sus intereses comunes o con el objeto de proveer de ciertos servicios a sus miembros"... "Los otros niveles de gobierno, deberán consultar a las asociaciones..., respecto de la aprobación de las legislaciones que afecten a los gobiernos locales".*

Declaración Mundial sobre la Autonomía Local. 31 Congreso Mundial de IULA. Toronto, Canadá, 1993.

- 1. El asociativismo municipal es antiguo como el municipalismo mismo. Por su número y heterogeneidad, los gobiernos locales saben que solo una eficaz organización común les permite apoyarse y relacionarse con la sociedad nacional e internacional...**

Las municipalidades necesitan apoyarse unas a otras. Compartir experiencias. Asesorarse técnicamente. Juntarse para enfrentar ciertos problemas comunes a escala regional. Agruparse para negociar con los gobiernos centrales. Coordinarse con municipios de otros países y continentes. Una municipalidad solitaria es un ente aislado que puede estar desvalida cuando se trata de defender su autonomía o buscar apoyos a nivel nacional.

Muchas autoridades locales de municipalidades pequeñas y alejadas han debido sufrir el trámite y la desidia de algún funcionario público anónimo al que le importa poco su calidad de autoridad electa. Ante esta realidad, las municipalidades y los municipalistas se han organizado constituyendo diversos tipos de entidades:

- **Asociaciones de autoridades locales:** alcaldes o concejales elegidos por la ciudadanía.
- **Asociaciones nacionales o regionales de municipalidades,** vale decir, de las instituciones edilicias mismas. Estas asociaciones pueden ser nacionales, regionales o especializadas, esto es: municipalidades turísticas, agrícolas, urbanas, portuarias etc...
- **Organizaciones de funcionarios municipales.** De administradores municipales, de profesionales, de empleados o de obreros.
- **Uniones o federaciones internacionales** de gobiernos locales. Existen a nivel mundial, continental, de ciudades capitales latinoamericanas.

- **Organizaciones de municipalistas**, es decir, de personas que, más allá de su función, profesan los principios municipales.

Entre todas estas organizaciones, las más importantes son las asociaciones nacionales de municipalidades, que son las que mejor catalizan al movimiento municipal. A ellas nos referiremos preferentemente.

2. **Las funciones de las asociaciones de municipios principales son la función gremial: defender la autonomía local y representar a las municipalidades ante los gobiernos centrales; y la función técnica: prestar servicios a los asociados fomentando las relaciones intermunicipales de apoyo mutuo y cooperación.**

Las funciones de las asociaciones de municipalidades son múltiples y dependen tanto de las características específicas de cada organización como de sus intereses e iniciativas. No obstante, un listado normal de funciones es:

- a) **Defender la autonomía de los gobiernos locales.** Tal vez la principal y más importante tarea de las asociaciones es preservar y ampliar la autonomía de los gobiernos locales. A menudo, los gobiernos nacionales intentan restringir las atribuciones o reducir los recursos de éstos por razones de diverso tipo. Las asociaciones -en la medida que representan al conjunto de los entes edilicios- tienen más capacidad de influir en los niveles centrales de gobierno que las municipalidades individualmente.
- b) **Representar a sus miembros ante los diversos niveles de la administración.** Más allá de la defensa de la autonomía local, las asociaciones, en representación de la totalidad o parte de sus miembros, establecen muchos vínculos regulares con distintos niveles de la administración central -parlamentos, gobiernos regionales, entidades descentralizadas, contralorías, poder judicial- para resolver situaciones específicas o simplemente para coordinarse.
- c) **Concertarse con otros agentes sociales e institucionales.** No solo con el sector público debe relacionarse el movimiento municipal. También con la empresa privada, el movimiento sindical, el mundo de la cultura, las ONGs, la prensa o el mundo académico.
- d) **Capacitar a las nuevas autoridades y funcionarios municipales.** Regularmente, las asociaciones de municipalidades están desarrollando -solas o en coordinación con otras entidades públicas o privadas- seminarios de información o cursos de capacitación para los candidatos a alcaldes y concejales o para las autoridades ya electas. Esta formación suele ser prestada también a funcionarios y profesionales municipales.
- e) **Asistir técnicamente a las municipalidades.** Los gobiernos locales -particularmente los más pequeños- necesitan apoyos técnicos para elaborar presupuestos, diseñar proyectos, organizar mejor su administración o aclarar dudas legales. Muchas

asociaciones han desarrollado capacidad para efectuar este tipo de apoyos técnicos de manera sistemática.

- f) **Difundir información e intercambiar experiencias.** La buena información es una de las condiciones modernas de la eficiencia. Cambios en la legislación, recursos financieros susceptibles de ser utilizados por las municipalidades, experiencias municipales exitosas dignas de ser emuladas, son otros tantos tipos de información que pueden ser difundidos por las asociaciones a sus miembros alentando, de este modo, el intercambio horizontal de experiencias.
- g) **Prestar y coadministrar algunos servicios.** Algunas asociaciones prestan a sus miembros importantes servicios: adquisición de ciertos bienes al por mayor; centralización de informaciones sobre permisos de circulación; prestación de seguros; administración común de maquinaria caminera; redes informáticas de información recíproca.
- h) **Vincularse con el movimiento asociativo internacional.** Las asociaciones de municipalidades vinculan a sus miembros individuales con el movimiento asociativo municipal internacional a través de seminarios, cursos de capacitación, pasantías, congresos, hermanamientos o amplios programas de cooperación horizontal.

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

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

- a) **Cuotas de los miembros.** Sin duda que es el más sano de los mecanismos de financiamiento. Existen dos modalidades de implementación: i) allí donde existe una tradición municipalista importante y una buena tradición cívica y asociativa, las municipalidades miembros pueden pagar sus cuotas individualmente; ii) allí donde el movimiento municipal es todavía precario o la tradición cívica más incipiente, las cuotas pueden ser descontadas masivamente de alguna transferencia del gobierno central y entregada directamente a las asociaciones.
- b) **Subvenciones especiales de los niveles centrales de gobierno.** Los gobiernos interesados en el desarrollo del movimiento municipal, pueden destinar recursos especiales a su financiación. No obstante, este sistema -a menos que quede establecido en una norma de carácter permanente- deja al arbitrio de las nuevas administraciones centrales su continuidad y puede ser un medio de presión.

- c) **Venta de servicios a los miembros.** Muchos de los servicios que prestan las asociaciones pueden ser -a lo menos parcialmente- cofinanciados por sus miembros. Es el caso, por ejemplo, de un servicio de centralización de información sobre permisos de circulación que presta la Organización Paraguaya de Cooperación Intermunicipal a los municipios miembros que deja a ésta un excedente que ayuda a su financiamiento.
- d) **Otros ingresos por eventos, publicaciones y otros.** Muchas asociaciones - particularmente las internacionales- han aprendido a hacer de sus grandes eventos un acto con consecuencias políticas y técnicas, pero también financieras. Un evento internacional o nacional, organizado profesionalmente, puede dejar excedentes importantes. Otro tanto ocurre con las revistas que, cuando están dotadas de suficiente calidad, pueden recibir avisaje comercial con los ingresos que ello genera.
- e) **Aportes del sector privado y privado social.** Algunos programas de las asociaciones pueden ser objetos de apoyos o aportes del sector privado, en particular del sector privado social, es decir, las denominadas ONGs. Esto puede ocurrir, por ejemplo, con las actividades de capacitación y asistencia técnica a municipalidades.
- f) **Apoyo de la cooperación internacional.** La cooperación internacional para el desarrollo está apoyando, de manera creciente, la denominada "cooperación descentralizada", es decir, el financiamiento -vía donación o crédito- de las actividades de municipios y asociaciones de gobiernos locales.

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

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

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

En segundo lugar, las asociaciones deben superar naturales tendencias reivindicacionistas o un municipalismo exacerbado que, a veces, las hacen actuar contra los gobiernos centrales como si se tratase de enemigos naturales. Las asociaciones eficaces han desarrollado una **fuerte capacidad negociadora** al entender que se trata de lograr acuerdos de complementación con los gobiernos centrales. "Lo cortés no quita lo valiente", dice el refrán: la firmeza en la defensa de la autonomía y los derechos locales no tiene por qué

impedir el establecimiento de una relación de colaboración con las administraciones centrales en la búsqueda del bien común y el interés nacional.

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

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

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

Por último, el **vínculo internacional**. Este es también un modo adecuado de dar continuidad a la gestión de las asociaciones. Mediante este vínculo, éstas se aseguran información sobre los avances de la descentralización en otros países, las políticas exitosas y los recursos disponibles para la modernización municipal. Ningún país es ahora una isla y es muy probable que, en el nivel internacional, sea posible recoger experiencias e ideas útiles acerca de la aplicación de las políticas de desarrollo y modernización en los distintos países latinoamericanos o de los avances en la administración técnica -hardware, software, desarrollo urbano- en los países desarrollados.

**5. Algunos ejemplos de asociativismo municipal indican los componentes del éxito. La Federación de Municipios de Canadá; la Asociación Internacional de Administradores de Ciudades; la Asociación Ecuatoriana de Municipios; o la Asociación Chilena de Municipalidades constituyen casos de efectivo asociativismo municipal.**

Las historias de las asociaciones de municipalidades exitosas son muchas veces procesos de discusión, de debate, más que de acuerdos consensuales con los gobiernos centrales o

las estructuras políticas nacionales. Pero también son historias de tenacidad, pluralidad e imaginación. He aquí algunos breves relatos:

- La **Federación Canadiense de Municipios, FCM**, -cuyas raíces se remontan a 1901- se fortalece mucho como institución en el curso de una discusión, que se inicia en 1938, acerca de los derechos de los municipios de cobrar al Estado el impuesto inmobiliario. Estos afirmaban que el Estado tenía que pagar este porque hacía pleno uso de los servicios locales, que había que financiar y mantener. El Estado nacional utilizaba las infraestructuras, pero se negaba a pagar por su uso. Al calor de esta discusión, la Federación se fortaleció como instancia representativa de los municipios frente al gobierno central, reivindicando los derechos locales de recuperar sus recursos. Si bien los gobiernos no llegaron a pagar impuestos bajo el nombre de tales, cancelan hoy "compensaciones" a los gobiernos locales, calculadas en base al valor de los impuestos a los bienes raíces no devengados.
- Un ejemplo interesante de profesionalismo en la administración lo da la **Asociación Internacional de Administradores de Ciudades, ICMA**, cuya función -en los Estados Unidos, Canadá y otros países anglosajones- es agrupar a los gerentes urbanos municipales, allá denominados "city managers". Nació en 1914, como una reacción de estos profesionales de la administración municipal a la corrupción que afectó a muchos entes locales a principios de siglo. Ha dado lugar a la institucionalización de la profesión de administrador urbano o municipal. La ICMA posee un "Código de Ética" que obliga a sus miembros a una actuación honesta, profesional, apolítica y que incentive la participación de la ciudadanía. Un miembro de ICMA que no cumple el Código de Ética es marginado de la organización y, difícilmente, será contratado por otra municipalidad.
- En América Latina, un ejemplo positivo es la **Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, AME**, que funciona con efectividad desde 1968, si bien sus orígenes se remontan a 1941. Ha logrado mantener un ritmo de acción permanente y consolidado un estilo interno de pluralismo político y preeminencia de la actividad gremial. Ultimamente ha creado su propio instrumento de capacitación y asesoría técnica: el **Instituto de Fomento y Desarrollo Municipal, INFODEM**. Ante la falta de una entidad técnica especializada del gobierno central, la AME decidió crear su propio instituto. No obstante, el gobierno central no apoyó la iniciativa. La asociación termina organizando sola el INFODEM, pequeño pero efectivo desde el comienzo. Este fue creciendo y madurando y logra ser reconocido nacional e internacionalmente. Ha llegado a administrar el componente de capacitación de un programa de crédito del Banco Mundial y el BID, además de continuar con sus propios programas de asistencia. Hoy día está legitimado ante las municipalidades y el gobierno central.
- Una organización nacional de municipios más reciente es la **Asociación Chilena de Municipalidades, AChM**, creada una vez electas por sufragio universal las autoridades locales, a comienzos de los noventa, luego de casi dos décadas de alcaldes designados. Luego de un seminario patrocinado por la cooperación internacional, se gesta un comité plural de alcaldes y concejales que convoca al Congreso Constituyente

de la Asociación, en mayo de 1993. Los acuerdos de políticas y estatutarios -así como la elección de sus primeras autoridades- son establecidos por consenso y la Asociación agrupa en el momento de su fundación a más del 90% de los gobiernos locales chilenos. Hoy la AChM integra al 100% de los municipios chilenos, se autofinancia y funciona de manera efectiva. Ha logrado nuclear en torno a sí a organismos públicos y privados -que operan en red- en su afán de coordinar esfuerzos para apoyar a las municipalidades en su modernización y desarrollo.

- La Directiva de la AChM toma sus decisiones con el respaldo experto de 24 **Comisiones Técnicas** -presididas por autoridades electas y conformadas por profesionales municipales y de ONGs- que entregan los elementos para diseñar políticas sectoriales (salud, educación, finanzas, medio ambiente, desarrollo económico, seguridad ciudadana, son algunas de ellas). La AChM cubre todo el país a través de **15 Capítulos Regionales y Provinciales** y de una cantidad similar de **Asociaciones Temáticas** (municipios rurales, turísticos, puertos). La AChM ejecuta, además, **programas de capacitación y asistencia técnica** y opera la red Intranet **MUNITEL**, que enlaza de manera permanente a los Capítulos Regionales y llega al 60% de las municipalidades. La red proporciona servicios de información, asistencia técnica "on line", bancos de datos jurídicos, difusión de experiencias relevantes de gestión local, y permite el acceso a Internet, incluido correo electrónico, a las autoridades locales del país.

Estas historias -breves pero reales- muestran las principales bases para el buen funcionamiento de una asociación de municipalidades. Como se dijo, la clave del éxito está en la existencia de un municipalismo doctrinario, aunque no dogmático; la práctica de un irrestricto pluralismo ideológico; la capacidad de autofinanciarse; contar con equipos técnicos de calidad; la habilidad de trabajar en red y negociar con organismos públicos y privados (nacionales e internacionales); prestar buenos servicios a sus miembros; y - resultado de todo lo anterior- ser reconocida como organismo representativo de los intereses municipales por los respectivos gobiernos regionales, estadales o nacionales así como por otros actores públicos y privados de la sociedad.

**Recuadro 24: DECLARACION MUNDIAL SOBRE LA AUTONOMIA LOCAL**

La UNION INTERNACIONAL DE ADMINISTRACIONES LOCALES (IULA), asociación mundial de gobiernos locales, reunida en su 31o. Congreso Mundial, en Toronto, del 13 al 17 de junio de 1993:

Recordando la Declaración Mundial sobre la Autonomía Local adoptada y proclamada en su 27o. Congreso Mundial en septiembre de 1985, en Río de Janeiro.

Consciente de los tremendos cambios en la situación social, política y económica desde 1985, inclusive el colapso de los regímenes totalitarios en muchas partes del globo y la apertura creciente hacia sociedades libres y democráticas en los países reprimidos durante largo tiempo;

En vista del reconocimiento de que muchos problemas globales, según lo evidenciara la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo y fuera recogido en la Agenda 21, deben ser tratados a nivel local; y siendo evidente la tendencia creciente ante los organismos internacionales a considerar los gobiernos locales como contrapartes efectivas en programas y actividades de desarrollo económico y social;

Determinando que se deben renovar los esfuerzos tendientes a promocionar y promulgar la naturaleza esencial de la autonomía local democrática y su papel crítico en asegurar la justicia social, económica y política para todos los ciudadanos de todas las comunidades en el mundo;

Considerando, que el gobierno local, como parte integrante de la estructura nacional, es el nivel de gobierno más cercano a los ciudadanos y, por tanto, el que se encuentra en mejor posición para integrarlos a los procesos de toma de decisiones, en lo que concierne a sus condiciones de vida y para hacer uso de sus conocimientos y capacidades para la promoción del desarrollo;

Recordando, el principio reconocido en el artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, de que la voluntad del pueblo es la base de la autoridad de gobierno;

Acogiendo con satisfacción el hecho que, hasta la fecha, 19 gobiernos europeos ha firmado y 15 gobiernos europeos han ratificado la Carta Europea de Autonomía Local que fuera adoptada en 1985 como una Convención del Concejo de Europa y que esta Carta ha sido utilizada por varios gobiernos de Europa Central y Oriental como directiva principal en la preparación de sus nuevas legislaciones sobre los gobiernos locales;

Considerando que es a nivel local donde existen las mejores condiciones para la creación de una comunidad armónica en la que los ciudadanos puedan satisfacer su sentido de pertinencia y cuya responsabilidad asuman;

Enfatizando, que el fortalecimiento de los gobiernos locales robustece a la nación entera asegurando una gestión de los asuntos públicos más efectiva y democrática;

Recuadro 24: (continuación:)

Considerando, que la descentralización de la toma de decisiones reduce la congestión a nivel central y que mejora y acelera la acción gubernamental, que estimula la iniciativa local, que libera energías creadoras e innovadoras, brinda vitalidad a las nuevas instituciones y aumenta la posibilidad de que los servicios, una vez obtenidos, sean mantenidos y ampliados;

Proclama, nuevamente, la siguiente Declaración de Autonomía Local para que sirva como modelo al que todas las naciones pueden aspirar en sus esfuerzos para lograr un proceso democrático más efectivo, mejorando de este modo el bienestar de sus pueblos.

### **Principios de la autonomía local**

#### **Artículo 1: Bases constitucionales para la autonomía de los gobiernos locales.**

El principio de la autonomía de los gobiernos locales debe ser reconocido en la constitución o en la legislación básica concerniente a las estructuras de gobierno del país.

#### **Artículo 2: Concepto de autonomía de los gobiernos locales.**

1. La autonomía de los gobiernos locales expresa la atribución de los derechos y deberes de los gobiernos locales para regular y manejar los asuntos públicos bajo su responsabilidad y en función del interés local.
2. Este derecho debe ser ejercido por representantes o cuerpos de representantes libre y periódicamente elegidos mediante el sufragio universal; sus máximos directivos deben ser elegidos de modo similar o designados por el cuerpo de representantes.

#### **Artículo 3: Alcance de la autonomía de los gobiernos locales.**

1. Las unidades básicas de los gobiernos locales que estén más cercanas a los ciudadanos deben ejercer responsabilidades públicas. Estas pueden también ser ejercidas por las unidades territoriales de nivel intermedio o regional de acuerdo a las prácticas de cada país.
2. Las autoridades locales deben tener el derecho general de actuar bajo su propia iniciativa en relación a cualquier asunto, siempre que este no sea atribución exclusiva de otra autoridad o esté específicamente excluido de la competencia local.
3. Las responsabilidades básicas de las autoridades locales, así como los procedimientos para cambiar estas responsabilidades deben estar establecidos en la constitución o la ley.

Recuadro 24: (continuación:)

4. Los poderes otorgados a las autoridades locales deben ser, por norma, completos y exclusivos. En la medida que la autoridad central o regional esté facultada por la constitución o la ley para intervenir en asuntos cuya responsabilidad sea compartida con las autoridades locales, estas últimas mantendrán su derecho de tomar iniciativas y decisiones sobre el particular.
5. Cuando haya delegación de poderes de la autoridad central o regional a la local, esta última debe tener las atribuciones necesarias para adaptar la implementación de la legislación a las condiciones locales.
6. Las autoridades locales deben ejercer una razonable y efectiva participación en las tomas de decisiones de otros niveles de gobierno cuando estas tengan implicaciones locales.

**Artículo 4: Protección de las autoridades locales existentes.**

1. Si la constitución o las leyes nacionales permiten la suspensión o disolución de los consejos locales o la suspensión o destitución de sus dirigentes, ello debe ser realizado de acuerdo al debido proceso legal. No obstante, su funcionamiento debe ser restaurado dentro de un plazo breve, el que deberá ser señalado por ley.
2. Los cambios en las atribuciones de las autoridades locales únicamente podrán ser realizados por ley, y luego de consultar con la comunidad local o con las comunidades implicadas, inclusive por medio de referéndum, donde la ley lo permita.

**Artículo 5: Estructura organizacional adecuada para los gobiernos locales.**

1. Las autoridades locales podrán determinar su propia estructura administrativa interna, con el objeto de adaptar esta a las necesidades locales y asegurar una administración efectiva.
2. Las condiciones de empleo y las oportunidades de capacitación para los funcionarios de los gobiernos locales deben ser tales que permitan una carrera administrativa atractiva. Los gobiernos centrales deben fomentar y facilitar la introducción de la carrera administrativa y los sistemas de méritos en los gobiernos locales.

**Artículo 6: Condiciones de servicio de los representantes locales electos.**

1. Las condiciones de servicio de los representantes locales elegidos deberán garantizar el libre ejercicio de sus funciones.
2. Estas condiciones deben incluir, particularmente, una adecuada compensación y la protección de la seguridad social.

Recuadro 24: (continuación:)

3. Aquellas funciones o actividades que sean consideradas incompatibles con los cargos de elección local, deben estar determinados en la ley.

**Artículo 7: Supervisión de las actividades de las autoridades locales.**

1. Los procedimientos para la supervisión de las autoridades locales deben ser establecidos solamente por la constitución o la ley.
2. La supervisión de las autoridades locales debe dirigirse solamente al cumplimiento de la ley.

**Artículo 8: Los recursos de las autoridades locales.**

1. Las autoridades locales deben percibir recursos financieros adecuados y propios, distintos de aquellos correspondientes a otros niveles de gobierno, y disponer libremente de tales rentas dentro del marco de su competencia.
2. La asignación de recursos a las autoridades locales será realizada en proporción razonable a las tareas que éstas asuman. Estos recursos deben ser de naturaleza regular y constante de modo de permitir servicios públicos permanentes y una adecuada programación financiera. Cualquier transferencia de nuevas responsabilidades debe ser acompañada por la asignación de los recursos financieros requeridos para su cumplimiento.
3. Una proporción razonable de los recursos financieros de las autoridades locales debe provenir de impuestos locales, tasas o gravámenes; cuyos montos serán fijados libremente por la propia autoridad local.
4. Los impuestos que las autoridades locales estén autorizadas a recaudar o aquellos de los cuales reciban una parte garantizada, deben ser de una naturaleza suficientemente general, constante y flexible para permitirles cumplir con sus responsabilidades.
5. La autonomía de las autoridades locales económicamente débiles requiere de un sistema financiero compensatorio.
6. El derecho de las autoridades locales de participar de un modo apropiado en la formulación de las reglas que rijan el prorateo de los recursos redistribuidos, debe ser expresamente reconocido.
7. Debe ser promovida la provisión de subvenciones globales, no enmarcadas en el financiamiento de servicios o proyectos específicos. No obstante, dicha provisión de subvenciones no debe justificar intervenciones indebidas en las políticas seguidas por las autoridades locales dentro de su jurisdicción.

Recuadro 24: (continuación:)

**Artículo 9: Asociaciones de autoridades locales.**

1. Las autoridades locales podrán, haciendo uso de sus poderes, formar asociaciones para la defensa y promoción de sus intereses comunes o con el objeto de proveer de ciertos servicios a sus miembros.
2. Los otros niveles de gobierno deberán consultar a las asociaciones de gobiernos locales, respecto de la aprobación de las legislaciones que afecten a los gobiernos locales.

**Artículo 10: Lazos internacionales.**

1. El derecho a la asociación de las autoridades locales debe incluir el de pertenencia a una asociación internacional de autoridades locales.
2. Las autoridades locales deben tener el derecho a mantener lazos de unión con sus contrapartes de otros países con propósitos de intercambio y cooperación, buscando promover la comprensión internacional.

**Artículo 11: Protección legal de las autoridades locales y de su autonomía.**

Las autoridades locales deben poseer el derecho a recurrir a los medios judiciales con el fin de salvaguardar su autonomía, hacer cumplir las leyes que determinan sus funciones y proteger sus intereses.

**Recuadro 25: ASOCIACIONES DE MUNICIPALIDADES DE AMERICA LATINA**

**Federación Argentina de Municipios, FAM.** Tel/fax: (54-114) 816.5653/7/9. Cerrito 832 (1010).Buenos Aires, Capital Federal. Argentina.

**Asociación de Municipalidades de Bolivia, AMB.** Plaza 14 de Septiembre, acera norte. La Paz, Bolivia. Tel. (591-42) 55303 - 58030 - 55285. Fax. (591-42) 51629.

**Confederación Nacional de Municipios de Brasil, CNB.** SHIGS 706 - Bloco Casa 28.Brasilia, D.F. Brasil. Tel. (55-51) 232.3330.

**Asociación Brasileira de Municipios, ABM.** SAS Cuadra 5, lote 5A-bloque F. Brasilia D.F. Brasil. Tel. (55-61) 226.9250. Fax (55-61) 223.2011.

**Federación Colombiana de Municipios, FCM.** Calle 14 No. 879, piso 2. Santa Fé de Bogotá, Colombia. Tel. (57-1) 336.0430/63. Fax (57-1) 336.0537.

**Unión Nacional de Gobiernos Locales de Costa Rica. UNGL.** Barrio La California detrás cine Magaly, contiguo parqueo. San José, Costa Rica. Tel. (506) 255.0173; 255.4238. Fax (506) 258.1169.

**Asociación Chilena de Municipalidades. ACHM.** Luis Thayer Ojeda 424. Providencia, Santiago de Chile. Tel. (56-2) 655.1730. Fax (56-2) 655.1651. E. mail: achm@munitel.cl

**Asociación de Municipalidades Ecuatorianas. AME.** Agustín Guerrero 219 y P. Chiriboga. Quito, Ecuador. Tel. (593-2) 469.796; 469.682/3/4/5. Fax (593-2) 439.197. E. mail: mtena@uio.satnet.net

**Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador. COMURES.** Calle Estadio N 2 casa N 33. Colonia Flor Blanca. San Salvador, El Salvador. Tel. (503) 224.1819; 279.3225; Fax (503) 223.1785.E. mail: info@comures.org.sv

**Asociación de Municipalidades de la República de Guatemala. ANAM.** Tel (502) 440.5571; 440.5459; Fax (502) 471.4645. 15a. Avda. 39-59 Zona 8. Ciudad de Guatemala, Guatemala. E. mail: anam@infovia.com.gt

**Asociación de Municipios de Honduras, AMHON.** Edif. Gobernación Política F.M. Av. Paz Barahona 1156 piso. Tegucigalpa, Honduras. Tel. (504) 236.6150; Fax (504) 236.5244. E.mail: amhon@sdnhon.org.hn

**Asociación de Municipios de Nicaragua, AMUNIC.** Apartado Postal RP 60. Tel. (505) 266.2556; 266.9095; Fax (505) 268.2380. Managua, Nicaragua. E. mail: amunic@munditel.com.ni

Recuadro 25: (continuación:)

**Organización Paraguaya de Cooperación Intermunicipal, OPACI.** Mariscal Estigarribia N1 1.080. Asunción, Paraguay. Tel: (595-21)208.460 - 208.461; Fax: (595-21) 211.767.

**Asociación de Municipios de Panamá, AMUPA.** Apartado Postal 0819-11.720. Tel. (507) 227.4272. Fax: (507) 227.4273. E. mail: amupa@sinfo.net

Recuadro 26: **ALGUNAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES DE MUNICIPIOS**

**Unión Internacional de Municipios y Poderes Locales, IULA.** Casa matriz: 39 Wassenaarseweg. P.O. Box 90.646. La Haya, Holanda. Tel: (31-70) 306.6066. Fax (31-70) 350.0496. E. Mail: iula@iula-hq.nl

**Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones, FLACMA, y Capítulo Latinoamericano de IULA, IULA/CELCADEL.** Agustín Guerrero 219 y P. Chiriboga, Quito, Ecuador. Tel: (593-2) 469.366; Fax: (56-2) 435.205. E. mail: <iula@iula.org.ec>.

**Federación de Municipios del Istmo Centroamericano, FEMICA.**

**IULA/SACDEL Sur:** José M. Infante 174. Of. 104, Providencia. Casilla 119, Correo 55, Santiago de Chile. Tel: (56.2) 235.14.03; Fax: 235.89.26. E. mail: <iulasur@reuna.cl>.

**Federación Mundial de Ciudades Unidas, FMCU.** 60, rue de la Boetie, 75008, París. Francia. Tel: (33-1) 539.60580. Fax: (33-1) 539.60581. E.mail: cite.unies@wanadoo.fr

**International City Management Association, ICMA.** 777 North Capitol St., NE # 500. Washington D.C. 20002-4201, USA. Tel: (202) 289.42.62. Fax: 962.35.00.

**Unión de Ciudades Capitales de Iberoamérica, UCCI.** C/. Recoletos 5, 4o. Izquierda. 28001 Madrid, España. Tel: (34-91) 576.3880; 431.3352. Fax. (34-91) 578.3474

**Unión Iberoamericana de Municipalistas, UIM.** Plaza Mariana Pineda 8, 18009 Granada, España. Tel: (34-958) 247.222. Fax: (34-958) 247.221. E.mail: uim@eurosur.org

**Federación de Municipios del Istmo Centroamericano, FEMICA.** 4ª. Av. A 21-45 Zona 14, Guatemala. Tel: (502) 337.3530. Fax: (502) 368.3373. E.mail: femica@secmas.gua.net

<b>Recuadro 27: CUANTAS MUNICIPALIDADES HAY EN AMERICA LATINA</b>				
<b>País</b>	<b>Sistema</b>	<b>Municipio (número)</b>	<b>Autoridad (nombre)</b>	<b>Periodo (años)</b>
ARGENTINA	Federal	1.930	Intendente Municipal	4
BOLIVIA	Unitario	314	Alcalde	2
BRASIL	Federal	5.510	Prefeito	4
CHILE	Unitario	341	Alcalde	4
COLOMBIA	Unitario	1.088	Alcalde	3
COSTA RICA	Unitario	81	Presidente del Concejo	4
REP. DOMINICANA	Unitario	107	Síndico	4
ECUADOR	Unitario	215	Alcalde	4
EL SALVADOR	Unitario	262	Alcalde	3
GUATEMALA	Unitario	331	Alcalde	4
HONDURAS	Unitario	291	Alcalde	4
MEXICO	Federal	2.420	Presidente Municipal	3
NICARAGUA	Unitario	150	Alcalde	4
PANAMA	Unitario	74	Alcalde	5
PARAGUAY	Unitario	224	Intendente	5
PERU	Unitario	2.002	Alcalde	3
URUGUAY	Unitario	19	Intendente	5
VENEZUELA	Federal	330	Alcalde	3

Fuentes: Encuesta a Asociaciones de Municipalidades IULA/SACDEL; Estudios Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo.

## Capítulo Nueve

### A modo de síntesis: gobiernos locales y gestión participativa

1. **Latinoamérica vive una gran transformación: la globalización de la economía; el cambio tecnológico veloz y la emergencia de la gestión participativa son algunos componentes claves...**

El Estado de los países latinoamericanos está sufriendo cambios importantes. En algunas naciones estos procesos parecen más avanzados, en la medida en que los denominados "ajustes estructurales" se han llevado ya a cabo, total o parcialmente. Otras aparecen todavía a la entrada del túnel, con las discusiones ideológicas y los conflictos sociales concomitantes. En cualquier caso, América Latina enfrenta una época de cambios económicos, sociales y culturales acelerados algunos de cuyos rasgos principales son:

- a) Los procesos de **globalización de la economía internacional** que se traducen en la apertura creciente de los circuitos productivos, financieros y comerciales de cada país. De modo inevitable, el aperturismo conlleva cambios estructurales internos que enfatizan los equilibrios macroeconómicos, el rol creciente del mercado, la reducción relativa del tamaño del Estado y el control de la inflación. La menor autonomía de los Estados nacionales, el incremento de las desigualdades sociales y territoriales, la contracción de las culturas locales o el deterioro del medio ambiente son sus contrapartes indeseadas.
- b) La apertura y globalización incrementan **la velocidad del cambio tecnológico** por medio de la diseminación rápida de nuevos métodos productivos, trasladadas por las supercarreteras informáticas mundiales. Por ejemplo, hoy un profesional recién egresado de la universidad debe reciclarse totalmente de tres a cinco veces en su vida, debido a la velocidad del cambio técnico, y los productos informáticos de punta conservarán esa posición no más de seis meses.
- c) Una nueva cultura productiva e institucional, que podríamos denominar de **gestión participativa** penetra las organizaciones privadas y presiona al sector público. Las imprevisibles demandas de un mercado cambiante obligan ahora a exigir el máximo a los recursos humanos de la empresa, incrementándose la demanda de atributos como la mezcla especialista/generalista, la capacidad de aprendizaje permanente o la "polifuncionalidad" de gerentes y técnicos. Del mismo modo, el Estado necesita modernizarse, para articularse mejor con el sector privado, abrirse a la participación ciudadana y hacer realmente transparente su gestión.

Frente a estas exigencias, impresiona la lentitud de la transformación en las estructuras públicas, de lo cual no parece librarse ningún país latinoamericano. Parece ser que el cambio lento del Estado es un producto tanto de su propia inercia -y de los partidos que los conducen-, como de cierto desinterés del sector privado que a veces parece preferir un Estado ineficiente a otro efectivo. A fin de cuentas, estructuras públicas que no funcionan pueden acrecentar la opción por la privatización y la desregulación.

**2. El dilema verdadero no es si debe haber más o menos Estado es, más bien, cómo tener mejor Estado. Necesitamos "un Estado musculoso, en vez de adiposo."<sup>1</sup>**

Lo privado no se opone a lo público. Son las dos caras de la misma moneda societal. No podríamos vivir libres y seguros si las calles y las casas no existieran simultáneamente. El péndulo entre las opciones Estado o mercado -que hoy evoluciona en un sentido para compensar ciertos excesos del pasado- puede desembocar en un enfático movimiento contrario, si apostamos demasiado al libremercado o al individualismo y nos desinteresamos por la efectividad del servicio público. En este sentido, un clásico filósofo alemán afirmaba, con cordura, que el hombre no puede ser reducido ni a un gorila solitario ni tampoco a una termitera anónima<sup>2</sup>.

De la misma manera hay que poner atención a las lecciones derivadas de las reacciones étnicas, culturales o sociales de pueblos de Europa o América, interpretables como reacciones ante la imparable globalización y sus políticas drásticamente estandarizadoras. Parte del sector privado y muchos ciudadanos no comprenden aún que un Estado eficaz es indispensable para regular de modo "amable" la vida social, pero sobre todo para preservar los componentes económicos, sociales y culturales claves de la Nación, región o localidad frente a los devoradores procesos de globalización y a la imprevisibilidad del mercado.

En suma, tenemos que modernizar el Estado, no destruirlo. ¿Cómo hacerlo? He aquí algunas pistas de lo que habría que revisar:

- a) Cambiar la idea taylorista de la administración vertical por formas de gestión más descentralizadas y participativas;
- b) Revisar el legalismo latino que sitúa la norma sobre la realidad;
- c) Sustituir el populismo político por la idea-fuerza de un desarrollo humano y sustentable a escala nacional;
- d) Desarrollar la conciencia cívica y valórica de funcionarios y ciudadanos;
- e) Cambiar el autoritarismo estatal por la cultura del consenso;

<sup>1</sup> Frase de Raúl Prebisch a propósito de la forma ideal del Estado. Liviano pero fuerte y no gordo y pesado.

<sup>2</sup> Martín Buber, "Qué es el hombre". Fondo de Cultura Económica

- f) Llevar a cabo la descentralización del Estado fortaleciendo los gobiernos locales y abriendo espacios a la participación de la sociedad civil.

Analícemos estos asertos.

**La concepción taylorista-burocrática de la administración pública debe dar paso a la gestión descentralizada y participativa.** El sector público latinoamericano está aún demasiado contaminado con las ideas de la denominada Teoría X que supone al funcionario público flojo, algo tonto y deshonesto, lo que -aplicando la teoría de la expectativa (la "profecía autocumplida")- tiende a hacerse verdad a fuerza de malos sueldos, mucho control y ningún reconocimiento. No es el mayor control y verticalidad lo que hará honestos y efectivos a los funcionarios públicos sino todo lo contrario: mayor autonomía, mejor motivación, más responsabilidad.

En la época de Henry Ford -y de la monótona, mal pagada y agotadora cadena de montaje- era cierto que el trabajo no era estimulante y que la gente necesitaba mucho control y disciplina. Hoy, la complejidad y cambio constante de los procesos productivos, administrativos y gerenciales exigen de la mentalidad contraria: alta motivación, polifuncionalidad, creatividad, espíritu de riesgo y actuación de equipos. En suma, de una **gestión participativa**.

**La visión normativa-legalista de la tradición latina debe abrirse a una concepción menos regulada del quehacer social con más espacio a la autonomía y creatividad locales.** Impresiona que en el mundo vertiginoso de hoy sigue aplicándose en Latinoamérica el aserto de que *"en el sector privado puede hacerse todo lo que la norma no prohíba, en tanto que en el público sólo aquello que la Ley expresamente autoriza"*.

Este aserto supone condenar al aparato estatal a una eterna baja productividad. Felizmente muchos buenos funcionarios ya han aprendido a jugar sobre la línea del fuera de juego o a salirse -inteligente y honestamente- de los marcos rígidos para actuar en las zonas grises de las áreas estatales bajo norma privada, de los consorcios públicos/privados o de la autonomía municipal asumida plenamente como tal por la voluntad política de la buena autoridad.

**El "clientelismo" y "populismo" de la política tradicional deben ser reemplazado por las ideas-fuerzas del desarrollo humano y sustentable, a nivel nacional y local.** Como contrapeso a la mundialización de la economía y la cultura, es necesario pasar de la cultura política tradicional -basada en la lucha entre las clases, grupos e individuos- al de los acuerdos nacionales para defender lo propio: culturas, medio ambiente, lengua, tradiciones, intereses económicos.

Tal vez este sea un cambio poco comprendido. En la medida en que se incrementan los procesos de globalización, los países se ven obligados a buscar mayores consensos en ciertas políticas claves para insertarse más sólidamente en el contexto internacional. A la inversa, la necesidad de un consenso mayor uniforma los discursos y desideologiza al extremo, desesperando a los partidos que ven perderse sus identidades. El pragmatismo y cortoplacismo pueden ser el peligro contrario que acecha a la política actual. Política sin

valores, centradas en los resultados inmediatos, pueden arrastrar a la ciudadanía al desinterés, apatía y desilusión.

**El desinterés, la apatía y la desidia debe ceder ante la conciencia y responsabilidad cívica acrecentadas de ciudadanos, empresarios privados y funcionarios del Estado.**

El ciudadano latinoamericano debe entender lo público también como "*lo propio*", extensión indispensable para hacer eficaz lo privado y desarrollar, en este sentido, una cultura de responsabilidad ciudadana. El cuidado de los bienes de todos y la aplicación respetuosa de la norma pública consensuada son posibles, como lo demuestran muchos ejemplos en todos los países<sup>3</sup>.

Pero el desarrollo de la conciencia cívica acrecentada, implica buscar nuevos mecanismos de participación en que lo local juega un rol clave. La estructura de base del Estado es el Municipio cuya cercanía al ciudadano lo hace el espacio óptimo para la participación. No obstante, ello supone autoridades y funcionarios abiertos al diálogo, a escuchar a la comunidad y a concertarse con sus organizaciones. El principio rígido de autoridad de ser sustituido por la idea de la legitimidad que da el ejercicio pleno de la participación. Los movimientos sociales deben ser revalorizados y estimulados al igual que las ONGs, las asociaciones de empresarios y la organización comunitaria. Todos ellos son espacios de participación y escuelas donde incrementar el espíritu cívico y de servicio.

**El centralismo y la concepción piramidal del Estado, deben ser sustituidos por más flexibilidad y autonomía.**

La descentralización está redistribuyendo atribuciones y recursos hacia los actores institucionales públicos regionales y locales. El concepto de jerarquía rígida debe ser sustituido por un diálogo constante y la búsqueda de acuerdos consensuados entre los diversos niveles de la administración. Queda mucho por avanzar en el camino de la descentralización o fortalecimiento de los niveles inferiores de la administración dotándolos de recursos y autonomía real. Por el momento, sólo aparece cumplida la etapa del impulso inicial.

Comparada con los países desarrollados, América Latina es aún concentrada, centralista y vertical. Como lo indican las cifras de tamaño relativo de los gastos locales<sup>4</sup>, hay todavía mucho espacio para la descentralización, ya que mientras en el mundo desarrollado el gasto público local agregado supera al tercio del gasto público total, en América Latina esa proporción se empina recién por sobre el 13%.

**3. La descentralización debe otorgar el impulso decisivo para modernizar las municipalidades y hacerlas gobiernos locales que faciliten el desarrollo humano y sustentable de sus comunidades.**

La observación de lo ya avanzado en descentralización nos muestra la emergencia de un nuevo paradigma -aún reversible- respecto del rol de las municipalidades. En el pasado éstas eran estructuras débiles, muchas veces legitimadas desde arriba, encargadas de

<sup>3</sup> El desarrollo urbano de Curitiba, el Metro de Santiago o de Caracas, el transporte municipal de Quito.

<sup>4</sup> Ver página 11.

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 ministro, parlamentario o presidente del país, detentor del poder y portador de los recursos públicos. En verdad, el desarrollo era un problema nacional y el lugar desde donde provenía, la capital. Como dicen aún los argentinos: "Dios está en todas partes, pero atiende en Buenos Aires..."

En la actualidad -y gracias a los espacios concedidos por una descentralización todavía no consolidada- vemos nuevos alcaldes 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 residuos sólidos y la ampliación de la triada básica: agua, electricidad, 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- a lo menos en los países en que la descentralización comienza a calar hondo, tales como:

- d) Administrar la salud primaria y preventiva (vacunaciones, atención de embarazos, seguimiento de enfermos crónicos, accidentes menores);
- e) Gestionar y modernizar la educación pública básica y media (humanista, comercial o técnica);
- f) Diseñar y ejecutar programas de erradicación de la pobreza (subsidios focalizados, vivienda social, proyectos de iniciativa propia de los grupos pobres);
- g) Diseñar y ejecutar programas de fomento productivo (turismo; microempresas; formación técnica de la mano de obra local; atracción de inversiones externas);
- h) Preservar la cultura e identidad locales (patrimonio arquitectónico, literario, culinario, folklórico);
- i) Defender y preservar el medio ambiente natural local (recursos naturales, flora, fauna, paisajes).

En síntesis, las municipalidades -allí donde funcionan bien- actúan como verdaderos gobiernos locales acogiendo dinámicamente las demandas de la comunidad, movilizándolo recursos privados para adicionarlos 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.

**4. Es necesario pasar de la administración pública tradicional a la gestión participativa local, para involucrar tanto a los funcionarios como a la ciudadanía y el sector privado.**

Recordemos que las empresas productivas más dinámicas están dando pasos en dirección de la **gestión participativa**. Bajo este nombre genérico agrupamos el conjunto de orientaciones que tienden a movilizar integralmente las capacidades humanas de la empresa: inicialmente los "círculos de calidad" japoneses; luego las ideas norteamericanas sobre la "excelencia"; la "calidad total" o la "reingeniería".

Todas ellas afirman que la única manera de hacer frente a las tendencias actuales - complejidad creciente, cambio técnico constante, mundialización y competencia acrecentada- es mediante el uso pleno de las capacidades humanas e institucionales. Al revés del pasado -cuando un empresario audaz e innovador era capaz de movilizar a sus huestes de manera ruda y autoritaria- ahora ningún emprendedor tiene el tiempo ni la suma de los talentos necesarios para hacer frente en solitario a la complejidad y el cambio crecientes. Sólo los equipos pueden hacer lo que antes hacían los individuos.

Por nuestra parte hemos visto que esta capacidad combinada de liderazgo transformador, motivación de equipos y de involucramiento del "cliente" -en este caso del ciudadano- es, también, el secreto del éxito de los buenos alcaldes. Por tanto, el concepto genérico de "gestión participativa" no es sólo aplicable al sector privado sino también al sector público. El problema es como hacer de la excepción, generalidad. Cómo masificar la efectividad de algunos gobiernos locales notables al conjunto de los mismos, haciendo de las malas administraciones excepciones y no regla.

Lo que constatamos es un progresivo cambio de metodología, lenguaje y estilo de trabajo en el sector público local de las comunidades más dinámicas. **Las municipalidades modernas son pequeños gobiernos que facilitan el desarrollo humano sustentable de sus comunidades**, en concertación con el sector privado y en estrecha coordinación con otros niveles institucionales del Estado.

Examinemos subsistema por subsistema, el quehacer del municipio moderno y los cambios que se están produciendo que se expresan, sintéticamente, en cambios de los de conceptos claves, como se observa en el recuadro adjunto.

A nivel de dirección de los gobiernos locales la buena práctica muestra que es necesario imponer una concepción de **gerencia pública moderna**. Esta se caracteriza -al igual que en el sector privado- por una actitud de liderazgo dinámico, capaz de fijar objetivos estratégicos, conformar equipos de trabajo, motivar, conseguir apoyos externos públicos y privados. La práctica comprueba cómo muchos alcaldes aplican este estilo.

Existe, además, la opción de profesionalizar la dirección municipal mediante la creación de la función del gerente municipal, basado en el modelo anglosajón del "city manager". En este segundo caso, se trata de un profesional de la gestión local, que posee un perfil gerencial y

ejerce una función estrictamente profesional. El "código de ética" de los gerentes urbanos anglosajones estimula la apoliticidad partidista, la vocación de servicio público y los valores morales necesarios en su actuación cotidiana.

Recuadro 28: **CAMBIOS EN EL PARADIGMA DE LA ADMINISTRACION**

<b>Subsistema</b>	<b>Concepto anterior</b>	<b>Concepto actual</b>
Dirección	Administración	Gerencia Pública
Personal	Manejo del personal	Desarrollo de Recursos Humanos
Finanzas	Presupuesto	Proyectos
Planificación	Planes Maestros	Objetivos Estratégicos
Participación	Reuniones Comunidad	Microplanificación
Relaciones:		
• Pública	Autoridad	Concertación
• Privada	Control	Negociación
Obras y servicios	Producción Directa	Provisión Asociada con Agentes Privados
Normativa	Regulación Detallada	Desregulación Parcial
Desarrollo	Crecimiento Económico	Desarrollo Humano Sustentable
Democracia	Representativa y Pasiva	Participativa, con fuerte Cultura Cívica Ciudadana

Elaboración: MRO, IULA/CELCADEL

A nivel de **desarrollo de recursos humanos** el retraso es inmenso y la tarea gigantesca. Esta va desde la necesidad de una adecuada selección de personal -en base a perfiles técnicos y no a la adhesión personal o política-, de dotar a éste de estabilidad y estímulos de carrera, hasta la exigencia imperiosa de mejorar los magros niveles de salarios actuales. La investigación social en América Latina muestra segmentos enteros de funcionarios públicos que permanecen incluidos en la categoría de "pobres".

Luego, se trata de recuperar la dignidad y moral del servidor público y someterlo a procesos de formación y recalificación permanentes para conseguir la especialización, polifuncionalidad y dinamismos necesarios si se quiere aplicar, efectivamente, las tecnologías de la gestión participativa y desarrollar una ética y motivación profunda del servicio público.

En materia de **administración financiera** -talón de Aquiles de la mayoría de las municipalidades-, se imponen varios tipos de políticas. Desde ya una mejor recaudación, incluida la recuperación de costos de obras y servicios, el uso de catastros actualizados y una más ágil atención al cliente. Por otra parte, la administración financiera debe basarse en presupuestos de mediano plazo ligados a claras estrategias de desarrollo; incorporar instrumentos informáticos; desconcentrar internamente las decisiones; dar una mayor

ductilidad y agilidad a las adquisiciones y, en especial, transparentar la gestión financiera hacia la comunidad <sup>5</sup>.

Elemento clave es el desarrollo de la capacidad de movilizar recursos externos mediante convenios con entidades públicas, privadas y la comunidad, incorporando la contabilidad de los nuevos recursos movilizados a las cuentas consolidadas, de modo de que esta gestión eficiente quede reflejada y pueda ser evaluada.

También, los gobiernos locales deben ser favorecidos por un incremento progresivo de sus ingresos a través de políticas nacionales de apoyo para incrementar sus recursos propios<sup>6</sup> y el desarrollo de financiamientos compensatorios para las municipalidades débiles, dentro del marco de la autonomía local.

La planificación basada en caros y complejos planes maestros ha cedido su sitio a la determinación de **objetivos estratégicos** de desarrollo local que pueden plasmarse dúctilmente en variados instrumentos de planificación: planes de desarrollo, planes reguladores, de inversión, de transporte, sociales etc. Estos objetivos estratégicos, para tener el valor de tales, tienen que haber sido fijados en **consulta con la comunidad**, mediante medios participativos. Ningún plan tiene valor real en el tiempo si sus propósitos principales no son compartidos y comprendidos por la ciudadanía.

Ya hemos mencionado el valor de la **participación ciudadana**, que debe incorporarse como variable clave a la administración municipal moderna. Parte con la elección de las autoridades locales, sigue con la consideración de las propuestas de los agentes sociales al fijar los objetivos de desarrollo local. Pero no termina allí, continúa en la ejecución misma de los proyectos estableciendo -como se señaló- mecanismos de coparticipación en la ejecución, el financiamiento, la ejecución y el control. En suma, la participación es un estilo, una filosofía en la gestión local que debe incorporarse mediante el uso de métodos adecuados. Por ejemplo, el uso de talleres de consulta para la decisión y ejecución de obras locales posee el nombre de **microplanificación** y ha dado lugar a técnicas amables<sup>7</sup> de uso cada vez más extendido.

La participación, como estilo moderno de gestión, implica el incremento de las **relaciones con otros agentes institucionales y sociales**. Por ejemplo, a nivel público las relaciones entre los diversos entes estatales deberán estar menos condicionadas por vínculos de

---

<sup>5</sup> Ahora los presupuestos son copias actualizadas del presupuesto anterior y no instrumento de políticas -que incorporen por ejemplo planes de inversión-. El uso de la computación se centra en la adquisición de hardware sin definición previa del software adecuado. La toma de decisiones de gestión financiera es centralizada en extremo en tanto que existen instrumentos de desconcentración que incentivan la responsabilidad funcionaria como las "centrales de costos". Por último, los procedimientos de adquisiciones son lentos y engorrosos con una lógica de control y compra barata y no de agilidad y compra de calidad.

<sup>6</sup> A menudo las municipalidades son malas recolectoras de recursos, de no mediar un apoyo nacional importante. Es necesaria una combinación de políticas que combine la existencia de tributos municipales exclusivos -impuesto territorial, permisos de circulación de vehículos- con una mejor recaudación. Por ejemplo, apoyo para el desarrollo de catastros, fijación nacional de los niveles y montos del impuesto territorial para evitar la presión política local etc...

<sup>7</sup> Desde los talleres de participación, con el uso de dinámicas grupales, hasta medios más complejos como el Zoop o Metaplán.

autoridad, como en el pasado, y más en relaciones de **concertación**, es decir, de acuerdo, alianza, suma de esfuerzos y recursos. Los niveles nacionales, regionales y locales de gobierno deben ser menos vistos como una jerarquía y más como instancias de complemento, especializadas cada una en su especificidad de acción.

No se trata de debilitar la autoridad central, ni impulsar la autarquía -como sospechan los críticos de la descentralización- sino simplemente de aceptar el hecho que la complejidad y cambio crecientes obligan a distribuir la capacidad de toma de decisiones y administración de recursos, para lograr la efectividad. Del mismo modo, las relaciones con los agentes privados deben fundarse más en la búsqueda de acuerdos de complementación -en vez de controlar o arbitrar el conflicto- mediante el uso de métodos de **negociación**.

Las obras y los servicios públicos que son responsabilidad municipal -porque de otra manera no estarían asegurados ni en cantidad, ni en calidad suficientes al conjunto de la población- deben ser **proveídos** por éste, aunque no necesariamente **producidos** de modo directo. A la producción directa, como modalidad tradicional de oferta de servicios públicos, se abre cada vez más la opción de provisión conjunta en asociación con los agentes privados, bajo el principio de la mayor efectividad. Diversas vías son posibles: licitación, concesión a la empresa privada, convenios de administración con la comunidad organizada, consorcio con otros entes del Estado, sin negar la ejecución directa cuando esta sea la opción más eficaz.

La asociación con otros agentes para asegurar la provisión del servicio libera a la Municipalidad de las complejidades y dificultades de la ejecución directa, pero le permite mantener el control de calidad vía financiamiento, subsidios o, simplemente reglamentaciones y controles cualitativos.

No obstante, la **normativa** que rige la actuación de los agentes privados y públicos tiene que tender a ser menos compleja y frondosa. La tendencia actual es más bien **desregular** usando controles selectivos y no masivos. Ex post más que ex ante, aunque esto varía según la materia. De la comunidad más que del nivel central. Hay claridad en torno a que un exceso de normativa desincentiva la iniciativa funcionaria, privada y ciudadana y eleva inútilmente los costos de administración.

Si bien lo anterior constituye una tendencia que se acepta más y más, no ocurre lo mismo con las regulaciones internas del propio Estado y ninguna razón de fondo explica por qué tiene que ser así. Las relaciones internas de los diversos entes estatales debieran también ser objeto de una creciente desregulación, concediendo autonomías efectivas a los niveles locales de gobierno, aunque no sólo a ellos, limitando controles y tornando el ambiente y la cultura en que se desenvuelve la acción pública también más dúctil y fluida. Si al sector privado se le destraba para que gane en eficiencia, otro tanto debe ocurrir con el sector público, incluida el reemplazo o flexibilización del aserto legal aquel que señala que en los espacios privados se puede hacer todo aquello que la norma no prohíba, en tanto que en la zona pública solo es posible hacer lo que la norma expresamente autoriza.

¿Cómo compatibilizar la rigidez de la norma pública con el cambio y la complejidad crecientes? ¿No necesita la Ley ser también constantemente actualizada? ¿Porqué

comparar entonces un Estado maniatado con un sector privado destrabado? En la práctica ocurre de manera frecuente que para ser eficaces las autoridades locales -y también las nacionales- buscan formas de eludir lícitamente las rigideces estatales. La modernidad necesita de una **desregulación del Estado**, es decir, de una mayor autonomía de lo local. En última instancia, el mejor control es aquel ejercido por la ciudadanía que necesita de espacios públicos locales efectivos, para la participación ciudadana activa y creadora.

En el pasado el desarrollo se concebía más bien como un proceso nacional y la democracia ideal era la representativa, es decir, la democracia delegada hacia arriba, por tanto 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 no parcelable y las nuevas demandas ciudadanas ante el poder local fortalecido así lo confirman.

Un **desarrollo local participativo, humano y sustentable** es la manera de concebir ahora el desenvolvimiento económico y social. Este incluye -como se afirmó más atrás- no sólo las tareas de normar tímidamente, de realizar obras y prestar servicios sino que 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, la defensa de la cultura local o la seguridad ciudadana. 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<sup>8</sup>.

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 incentivando el involucramiento de los ciudadanos de múltiples maneras. Uno de los objetivos de este movimiento es, sin duda, aligerar al gobierno central de tareas que pueden ser mejor desarrolladas por otros para que enfrente mejor el mundo de la globalización, la complejidad y el cambio constantes.

---

<sup>8</sup> Lo vimos en "Riviere du Loup", una Municipalidad del Quebec donde las sesiones del Concejo municipal llegan a todos los vecinos a través de la televisión por cable.

**Recuadro 29: CARACTERÍSTICAS DEL BUEN GOBIERNO LOCAL**

1. Autoridades locales electas dotadas de legitimidad y autonomía.
2. Intendentes y concejales, líderes democráticos y directivos municipales que gerencian con eficacia.
3. Equipos profesionales de trabajo y políticas de desarrollo de los recursos humanos.
4. Coordinación efectiva con los otros niveles e instituciones del sector público.
5. Asociación y alianzas con el sector privado y no gubernamental para proveer servicios.
6. Asociativismo municipal gremial y cooperación intermunicipal de servicios.
7. Planificación estratégica y participativa del desarrollo local.
8. Participación de la sociedad civil en la gestión de los servicios locales.
9. Involucramiento ciudadano en un marco de confianza y cultura cívica.
10. Probidad y transparencia de la gestión local y rendición de cuentas a la comunidad.

Elaboración: IULA/SACDEL

**Recuadro 30: ALGUNOS INDICADORES DE DESARROLLO MUNICIPAL**

- Número de organizaciones sociales existentes y proporción vinculada al municipio mediante actividades concretas.
- Número de proyectos ejecutados con participación de la comunidad, ONGs., empresa privada y otros agentes y proporción de los costos asumidos por estos.
- Receptividad de los servicios municipales a las opiniones de usuarios. Buen trato al público y atención ágil a los contribuyentes.
- Mayor número de demandas de ciudadanos y comunidad, receptadas y resueltas (necesidad de información interna adecuada).
- Incremento de la participación "pasiva" (más peticiones y/o denuncias procesadas).
- Incremento de participación "activa" (más aportes monetarios o tiempo comunitario para desarrollar actividades).
- Cambio de conductas de la ciudadanía (medido en mejor recaudo, pago puntual de servicios, mantención de los bienes públicos, cumplimiento de las normas de tránsito, convivencia y cooperación).
- Ampliación de cobertura y calidad de los diversos servicios públicos.
- Más estímulos de eficiencia funcionaria (pago extra por productividad, funcionario del mes, becas de formación).
- Incremento de profesionales y técnicos en el personal municipal total. Reconocimiento a la mayor calificación y al esfuerzo por aprender y reciclarse profesionalmente.
- Incremento de horas/funcionario en cursos de formación, ligada a políticas de estímulo y carrera funcionaria.
- Incremento de la delegación interna, iniciativa y toma de decisiones por los mandos intermedios municipales.
- Incremento de recursos propios y esfuerzo fiscal local. Actualización del catastro inmobiliario. Mayor recaudo de impuestos y tasas por servicios.
- Incremento de la inversión directa en relación al gasto municipal total. Estímulo a la inversión del sector privado en obras de beneficio social.

## Recuadro 30: (continuación:)

- Más capacidad municipal para movilizar recursos comunitarios y privados (estimado financiero de dichos valores) y más proyectos financiados con recursos de terceros (créditos, donaciones, transferencias).
- Efectividad en el uso de los recursos (equilibrio presupuestario, gasto corriente bajo, alta inversión, bajo saldo en caja).
- Uso (efectivo) de equipos informáticos modernos (computadoras, redes, software adaptado) y creciente trabajo y comunicación en red.
- Incremento de la productividad (relación entre número de empleados y el gasto total, incluidos los recursos aportados por terceros).
- Mayor número de proyectos identificados y codiseñados por la municipalidad para la búsqueda de recursos externos.
- Más proyectos de inversión productiva "facilitados" por el municipio (empresas nuevas o que incrementan su producción).
- Incremento del empleo productivo en el territorio municipal e incremento de la capacitación de fuerza de trabajo.
- Reducción de la pobreza (medido por ficha CAS u otra, mayor empleo...).
- Mejora de la imagen municipal en la ciudadanía (medida mediante entrevistas a informantes calificados y encuestas).
- Mantenimiento de la popularidad e incremento de la legitimidad del alcalde (mediante encuestas).
- Claridad de la "misión" del Municipio (objetivos estratégicos) y buena "cultura institucional" (metas compartidas y claras).
- Uso de metodologías participativas de planificación y gestión.
- Probidad y transparencia de la gestión municipal y rendición de cuentas a la comunidad.

Elaboración: MRO, IULA/CELCADEL

**Recuadro 31: BIBLIOGRAFÍA RECOMENDADA**

Abadzi, H. "Cognitive Psychology in the Seminar Room". Economic Development Institute of the World Bank". Seminar Paper No. 41. 1990. (Existe versión castellana no publicada de IULA/CELCADEL, Quito).

Aghon, Gabriel y otros. "Descentralización Fiscal en América Latina: Balance y Principales Desafíos". Proyecto CEPAL/GTZ. Comisión Económica para América Latina de Naciones Unidas. Santiago de Chile, 1996.

Aghon, Gabriel y otros. "Descentralización Fiscal en América Latina: Nuevos Desafíos y Agenda de Trabajo". Proyecto CEPAL/GTZ. Comisión Económica para América Latina de Naciones Unidas. Santiago de Chile, 1997.

Ardila, Rubén. "Psicología del Aprendizaje". Siglo XXI. México. 1980.

Banco Interamericano de Desarrollo, BID. "Progreso Económico y Social en América Latina, Informe 1994. Tema especial: Descentralización Fiscal". Washington, 1994.

Banco Mundial. "Informe sobre el Desarrollo Mundial 1990: la Pobreza". Banco Mundial, Washington, 1990.

Banco Mundial. "Informe sobre el Desarrollo Mundial 1992: Desarrollo y Medio Ambiente". Banco Mundial, Washington, 1992.

Bennis, W. y Nanus, B. "Liderazgo: las Cuatro Claves del Liderazgo Eficaz". Norma. Bogotá, 1985.

Bleger, José. "Los Grupos Operativos en la Enseñanza". En "Temas de Psicología". Nueva Visión. Buenos Aires, 1985.

Borja, J. y otros. "Descentralización y Democracia: Gobiernos Locales en América Latina". CLACSO/SUR/CUMT editores. Barcelona, Santiago de Chile. 1989.

Brugmann, J. y Hersh, R. "Cities as Ecosystems: Opportunities for local Government". ICLEI, 1991.

Buchholz, S. y Roth, T. "Cómo Crear un Equipo de Alto Rendimiento". Atlántida, Buenos Aires. 1992.

Buller, Eduardo. "Estado Descentralizado y Fortalecimiento Municipal". Ediciones PDM, GTZ. Quito, 1993.

Cohen, Stephen. "Decentralization: a framework for policy analysis". Universidad de California. California, 1981.

Recuadro 31: (continuación:)

Collerette, P. y Delisle, G. "La planificación del cambio". Estrategias de adaptación para las organizaciones. Trillas, México, 1988.

Coraggio, José Luis. "Las Dos Corrientes de Descentralización en América Latina. En "Cuadernos del CLAEH" No. 56. Montevideo, 1991.

Crozier, Michael. "El Crecimiento del Aparato Administrativo en el Mundo de la Complejidad: del Estado Arrogante al Estado Modesto". Seminario: "Modernización de la Administración Pública en América Latina". INAP, México. 1990.

Darquea, Gonzalo. "Planeación Estratégica Participativa Municipal". IULA/CELCADEL, Quito, 1998 (hay varias ediciones).

Davis, K. y Newstrom, J. "Comportamiento Organizacional (El comportamiento humano en el trabajo)". Mc Graw Hill. México, 1987.

De Soto, Hernando. "El Otro Sendero". Oveja Negra. Bogotá, 1987.

Drucker, P. "La Gerencia en Tiempos Difíciles". El Ateneo. Buenos Aires, 1985.

Drucker, P. "El Ejecutivo Eficaz". Edhasa. Barcelona, 1992.

Drucker, P. "La Gerencia". El Ateneo, Buenos Aires. 1992.

Federación de Municipios de Canadá. "El Municipio: Promotor del Desarrollo Económico Local". IULA/CELCADEL, SACDEL. Quito, 1991.

Fisher, Fred. "La Administración del Cambio". Centro de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, HABITAT. IULA/CELCADEL, Banco Mundial. Quito, 1990.

Fisher, R. y Ury, W. "Si, de Acuerdo, Cómo Negociar sin Ceder". Norma, Bogotá. 1985.

Goethert, R. y Hamdi, N. "La Microplanificación". Instituto de Desarrollo Económico del Banco Mundial, FICONG. Washington, 1992.

Grupo Dexia. "Las Finanzas Locales en los Quince Países de la Unión Europea". Dexia, Bélgica, 1998.

Hammer, M. y Campy, J. "Reingeniería (Olvide lo que Ud. sabe sobre cómo debe funcionar una empresa. Casi todo está errado!)". Norma, Bogotá. 1994.

Hermel, P. "La Gestión Participativa". Gestión 2.000 S.A. Barcelona, 1990.

Recuadro 31: (continuación:)

IULA. "Declaración Mundial sobre la Autonomía Local". 27avo. Congreso Mundial de la Unión Internacional de Municipios y Poderes Locales. Río de Janeiro. 1985.

Lecomte, B. "Liberarse de los Proyectos". Edic. FEPP. Quito, 1987.

Loterzpil, Mario. "Manual de Finanzas Urbanas". Documento de Trabajo. IULA/CELCADEL, SACDEL. Quito, 1991.

Margerison, C. y McCann, D. "Administración en Equipos". Tercer Mundo Editores. Buenos Aires. 1993.

Maslow, Abraham. "El Hombre Autorrealizado". Kairós, Barcelona. 1985.

Maslow, Abraham. "La Personalidad Creadora". Kairós. Barcelona, 1985.

Maslow, Abraham. "Motivación y Personalidad". Díaz de Santos S.A. Madrid, 1991.

Maturana H., Varela F. "El Arbol del Conocimiento". Edit. Universitaria. Santiago de Chile, 1984 (hay varias ediciones).

Nash, Michael, "Como Incrementar la Productividad del Recurso Humano". Norma, Bogotá. 1988.

Nickson, Andrew. "Local Government in Latin America". Lynne Rienner Publishers, Inc. Estados Unidos, 1995.

Olivier, Q. "Los 10 Mandamientos de la Acción Comunitaria". Citado en "Encuentro Internacional sobre Política Social". Gobierno Vasco. Marzo 1991.

Osborne, D. y Gaebler T. "La Reinención del Gobierno". Edit. Paidós. España, 1994.

Peters, T. y Waterman, R. "En Busca de la Excelencia". Edit. Norma. Bogotá, 1984.

PNUD (Programa Naciones Unidas para el Desarrollo): "Desarrollo Humano", Informe de 1990 y años siguientes hasta 1999.

Posada, Adolfo. "Conceptos Municipalistas de la Vida Local". IEAL. Madrid, 1979.

Rogers, Carl. "Libertad y Creatividad en la Educación". Paidós, Barcelona. 1980.

Rosales M., Puebla J., Velasco M. "El Desafío Local: el Municipio como Agente de Desarrollo". IULA/El Conejo. Quito, 1988.

Recuadro 31: (continuación:)

Rosales, Mario y otros. "Finanzas Municipales en 8 Países Latinoamericanos", IULA/CELCADEL. Quito, 1990.

Rosales, Mario y Saavedra, José María. "Desarrollo de Recursos Humanos Municipales". Asociación Chilena de Municipalidades y Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional, Santiago de Chile, 1996.

Rufián, Dolores. "El Municipio en España (Un modelo de referencia). Agencia Española de Cooperación Internacional. Santiago de Chile. 1994.

Sanin, Héctor. "Manual de Administración de Proyectos de Desarrollo Local". Volúmenes I, II y III (Identificación; Evaluación; Ejecución y Gerencia). IULA/CELCADEL. Quito, 1988 a 1992.

Schenkel, P. y otros. "Métodos de Enseñanza en Educación de Adultos". CIESPAL. Quito. 1983.

Senge, Peter. "La Quinta Disciplina (El arte y la práctica de la organización abierta al aprendizaje)". Granica/Vergara. Buenos Aires. 1992.

Silverman, Jerry. "Public Sector Decentralization". World Bank, Paper Number 188. Washington, 1992 (Existe versión castellana no publicada, en IULA/CELCADEL, Quito).

Tapie, Bernard. "Ganar". Planeta, Barcelona. 1987.

Walton, Donald. "Sabe Ud. Comunicarse?". Mc Graw Hill. Bogotá, 1991.

Webber, Ross. "La Administración del Tiempo". Norma, Bogotá. 1991.

## ACERCA DEL AUTOR

Mario Rosales es chileno, especialista en descentralización del Estado, desarrollo local y formación de recursos humanos. Licenciado en sociología del desarrollo en la Facultad Católica de Lyon, Francia -y en economía del desarrollo, en la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales de París- posee un magister en ciencias sociales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, y un postgrado de la Universidad de York, Canadá.

Ha escrito varios libros. Entre ellos: "Ecuador, el Mito del Desarrollo" (ILDIS, Edit El Conejo, 1982) y "El Desafío Local: el Municipio como Agente de Desarrollo" (Edit. El Conejo, Ecuador, 1988). "El Municipio Ecuatoriano: Síntomas y Razones de su Fragilidad" (en "Descentralización y Democracia: Gobiernos Locales en América Latina". J. Borja y otros, editores. CLACSO, SUR, 1989. En conjunto con José María Saavedra: ""Desarrollo de Recursos Humanos para la Gestión Municipal" (Asociación Chilena de Municipalidades - Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional. Santiago, 1996).

Entre 1985 y 1991 fue Director de Investigación y Capacitación del Centro Latinoamericano de Capacitación y Desarrollo de los Gobiernos Locales de IULA, con sede en Quito. Luego dirigió el Programa SACDEL para Ecuador, Costa Rica, Perú y Colombia. Durante 1991 y 1993 coordinó en Chile el Proyecto "Desarrollo Local Integral", con apoyo de la Unión Europea, IULA y la Facultad de Arquitectura de la Universidad Católica. Entre 1997 y 1999 coordinó en Paraguay un programa de capacitación municipal financiado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, USAID. Entre 1997 y 1999 fue Secretario Ejecutivo de la Asociación Chilena de Municipalidades, ACHM. Actualmente se desempeña como Director Ejecutivo de IULA/SACDEL Sur (correo e: iulasur@reuna.cl).

**ESTE LIBRO FUE POSIBLE GRACIAS AL APOYO DEL PROYECTO SACDEL  
"SISTEMA DE ASISTENCIA Y CAPACITACIÓN PARA EL DESARROLLO  
LOCAL" DE IULA/CELCADEL**

El proyecto SACDEL -que funcionó exitosamente entre 1989 y 1995- fue patrocinado por el Instituto de Desarrollo Económico del Banco Mundial, el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, la Federación de Municipios del Canadá -con recursos de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional-, la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional y la Unión Internacional de Municipios y Poderes Locales. Su institución ejecutora fue el Centro Latinoamericano de Capacitación y Desarrollo de los Gobiernos Locales, IULA/CELCADEL.

El objetivo global de SACDEL era: *"identificar, apoyar y multiplicar modelos alternativos de desarrollo municipal que permitan a los gobiernos locales latinoamericanos impulsar el desarrollo integral de sus comunidades facilitando y concertado con agentes sociales e institucionales, más que siendo ejecutores directos de proyectos o programas"*.

El desafío de SACDEL fue: *"ayudar a profundizar los procesos de descentralización del Estado y modernización municipal, que deben tener un contenido democrático y participativo"*. El programa definió tres focos en torno a los cuales configuró sus actividades y estrategia operativa.

- a) *"Apoyar la puesta en práctica, diseño, promoción y aplicación de políticas de descentralización, ayudando a clarificar las funciones de los distintos niveles de gobierno y sus medios operativos y de coordinación"*.
- b) *"Impulsar la modernización municipal a través de la provisión de instrumentos técnicos y la difusión de modelos alternativos, concertados y participativos de desarrollo local"*.
- c) *"Fortalecer la capacidad nacional de apoyo al desarrollo local a través del desarrollo institucional de asociaciones de municipalidades e instituciones nacionales de asistencia técnica que trabajan con municipios"*.