

---

## Sumario

---

INTRODUCCIÓN .....	11
Una Guía para una política local más eficiente y de mayor calidad institucional <b>Rafael Jiménez Asensio. Director de la Fundación Democracia y Gobierno Local.</b>	
<b>CAPÍTULO 1.</b> .....	35
La dimensión institucional de la política municipal: la organización y sus actores	
<b>CAPÍTULO 2.</b> .....	63
Políticas públicas municipales: ¿cómo priorizar y gestionar adecuadamente las políticas locales?	
<b>CAPÍTULO 3.</b> .....	87
Una gestión económico-financiera local eficiente	
<b>CAPÍTULO 4.</b> .....	111
Ética y valores públicos en la política local	
<b>CAPÍTULO 5.</b> .....	131
El Estatuto de los representantes locales	
<b>CAPÍTULO 6.</b> .....	159
Hacia un municipio inteligente: reflexiones finales y propuestas	
ANEXO DOCUMENTAL .....	179
ANEXO 2. ....	183
Relación de personas que han colaborado en la elaboración de la Guía	



**Introducción. Una Guía para una política local más eficiente y de mayor calidad institucional**

---

# Introducción. Una Guía para una política local más eficiente y de mayor calidad institucional

---

*La política es un sistema de soluciones a un sistema de problemas.*

José Ortega y Gasset

*La política sirve para que la sociedad reflexione sobre sí misma como totalidad y aprenda a gestionar su incierto futuro colectivo. Nada más y nada menos.*

Daniel Innerarity

---

## Contenidos

1. ¿Por qué una Guía institucional de política municipal? 16
2. La centralidad del ciudadano en la política municipal 19
3. Ciudadanía y participación 21
4. Política municipal y medios de comunicación social 22
5. ¿Qué roles y competencias básicas debe desarrollar un político municipal? 24
6. Algunas lecturas complementarias 33

---

## 1. ¿Por qué una Guía institucional de política municipal?

---

*La política consiste en una dura y prolongada penetración a través de tenaces resistencias, para la que se requiere, al mismo tiempo, pasión y medida. Es completamente cierto, y así lo prueba la historia, que en este mundo no se consigue nunca lo posible si no se intenta lo imposible una y otra vez.*

Max Weber

**La política municipal es una actividad apasionante, compleja y difícil; requiere dedicar no pocos esfuerzos personales para obtener resultados satisfactorios.** Sin duda hay un **importante peso de la vocación** en quien se ocupa de tales menesteres.

En efecto, miles de alcaldes y decenas de miles de concejales, mujeres y hombres, dedican unos años de su vida al desempeño de actividades representativas (como cargo representativo local) o, en su caso, a llevar a cabo tareas de gobierno en sus respectivos ayuntamientos. Esa dedicación unas veces es exclusiva, otras a tiempo parcial y, en la mayor parte de los casos, implica solo la asistencia a los órganos deliberativos o ejecutivos, compatibilizando esas funciones con la propia actividad profesional que ejerce el político local.

La actividad política local implica un trabajo continuado y representa, por lo común, serias dificultades para que esos políticos, mujeres u hombres (especialmente las primeras), puedan conciliar cabalmente el ejercicio de esa función con su vida personal y familiar.

**La política municipal supone, por tanto, en no pocas ocasiones sacrificios, dificultades, decisiones complejas, tensiones y, en todo caso, dedicación, mucha dedicación. La carga fundamental la arrastran quienes desempeñan funciones de gobierno, principalmente las tareas de alcaldía, pero también aquellos miembros de los Gobiernos municipales que tienen asignadas áreas de responsabilidad, algunas de ellas particularmente sensibles y donde están en juego intereses contradictorios y se deben adoptar decisiones difíciles.**

**Las funciones de oposición política son siempre menos vistosas, pero no por ello menos importantes. La esencia de la democracia reside en el control de los gobernantes, y en esa faceta el papel de la oposición política es esencial o determinante. También en este caso la dedicación, el esfuerzo y la responsabilidad en su ejercicio son elementos que la acompañan.**

Muchos políticos locales se quejan de que su actividad y dedicación es incomprendida por los propios ciudadanos. Hay, es verdad, ciertas dosis de demagogia en las críticas sobre las retribuciones que percibe un edil municipal, pero lo relevante es que el ciudadano muchas veces desconoce la dedicación que esa persona despliega para servir a la comunidad, y menos aún es consciente de las privaciones y renunciaciones (personales y profesionales) que la condición de alcalde o concejal representa en no pocos casos.

Es cierto que quien gobierna un municipio, por pequeño que sea, ejerce poder. Pero ese ejercicio del poder debe enmarcarse siempre en beneficio de los ciudadanos (vecinos) y con la exclusiva finalidad de servir a los intereses de estos. **En un Estado democrático el poder político municipal está sujeto a reglas y a límites que sirven para encauzar cabalmente su ejercicio.**

**La fuente del poder político municipal es la legitimidad derivada de las urnas:** son los ciudadanos quienes con sus votos eligen a sus gobernantes y consienten de ese modo que decidan sobre sus asuntos durante un período limitado de tiempo (cuatro años), a partir del cual se debe renovar la confianza del electorado.

**La esencia de un sistema democrático reside en la responsabilidad de los gobernantes ante los gobernados.** Toda actividad política debe ser objeto de control y de rendición de cuentas, pues son los tributos de los ciudadanos los que alimentan la Hacienda Pública y sirven para poner en marcha las políticas públicas.

**Tras más de treinta años de desarrollo del Gobierno local en España en un marco democrático, se hace necesario reforzar la calidad de la representación en ese nivel de gobierno.** Los ayuntamientos y la propia vida municipal son una auténtica escuela de democracia, pero los valores y las conductas democráticas arraigan con el paso de los años conforme la cultura institucional tanto de los ciudadanos como de sus representantes se fortalece.

En esta Guía se pretende, por tanto, ayudar a reforzar esa calidad de la representación y garantizar un buen gobierno municipal. A tal efecto, en los siguientes capítulos se abordan los aspectos más relevantes de la institucionalidad municipal, y con ello se pretenden alcanzar los siguientes objetivos:

- ▶ Proveer a nuestros alcaldes y concejales de un documento que les ayude en la interiorización de cuál es la naturaleza básica de su función en el nivel local de gobierno.
- ▶ Dotarles de un instrumento de reflexión en torno a su papel institucional y a sus relaciones con la ciudadanía.
- ▶ Enumerarles un catálogo de instrumentos que puedan serles de utilidad en el ejercicio de sus funciones.
- ▶ Y, en fin, colaborar modestamente al éxito en su gestión política, que al fin y a la postre revertirá en una mayor legitimidad de su respectivo Ayuntamiento y una mayor satisfacción de los ciudadanos (vecinos) que viven en su respectivo municipio.

**La presente Guía es un proyecto colectivo, y ha sido elaborada a partir de unos documentos base que se encargaron a diferentes expertos procedentes de ayuntamientos, de diferentes Universidades, de la Administración General del Estado (Dirección General de Cooperación Local) y de la Federación Española de Municipios y Provincias. La Fundación Democracia y Gobierno Local se ha ocupado de las funciones de dirección y coordinación del proyecto, así como de la redacción definitiva del texto de acuerdo con las contribuciones remitidas por los expertos.**

La finalidad de la Guía es muy clara: se pretende que sea un material de fácil acceso en lo que respecta a sus contenidos y mensajes, sencillo en su enunciado y claro en su exposición, didáctico, útil en sus propuestas, y en todo caso alejado de otros muchos productos que han ido apareciendo a lo largo de estos treinta años, y que han tenido por objeto principal exponer el marco jurídico del Gobierno local, definir las funciones o, en su caso, dotar de una información exhaustiva a alcaldes y concejales sobre la organización, competencias y financiación de los municipios.

**No se busque aquí, por tanto, información legal ni tampoco respuesta a problemas concretos con los que se pueda enfrentar un alcalde o un concejal.** Existen, como decíamos, innumerables publicaciones que pretenden dar respuesta a esta finalidad. En el Anexo documental se recoge un amplio listado de materiales (Manuales, Guías, Documentos, etc.), que sirven de complemento necesario a lo que aquí se recoge y a los que se puede acudir para consultar determinadas cuestiones puntuales.

*El problema central es la capacidad institucional (...) Buen gobierno y democracia no son fácilmente separables. Una buena institución es aquella que sirve con eficacia las necesidades de los ciudadanos.*

Francis Fukuyama

**La Guía es, por tanto, un producto que tiene como hilo conductor reforzar la cultura institucional en nuestros Gobiernos locales. Se estructura en una Introducción y seis Capítulos, en los que se analizan todos los aspectos más relevantes de la política municipal desde la perspectiva institucional.** La finalidad ya enunciada de la Guía es mejorar la calidad de la representación local y, en consecuencia, **apostar por el buen gobierno y la calidad democrática de los Gobiernos locales.**

Pero todo esto sería puramente instrumental si no pensamos en quien es **el destinatario último de esa mejora institucional: el ciudadano** (o el vecino, para ser más exactos).

---

## 2. La centralidad del ciudadano en la política municipal

---

*La tesis de la superioridad de la civilización occidental hay que circunscribirla al contexto de la 'buena ciudad', que instituye la ciudad de los ciudadanos en lugar de la ciudad de los súbditos.*

Giovanni Sartori

**La política municipal es la manifestación más evidente de la política de proximidad.** En ese espacio la relación entre político y ciudadano es estrecha, cercana e, incluso, epidérmica, sobre todo en localidades medianas o pequeñas. **El político local tiene cercanía a las personas y cercanía a los problemas. Además, debe mostrarse accesible.** Todo ello condiciona, en no pocas ocasiones, el devenir cotidiano de la política local, y dificulta (aunque la hace mucho más real y apasionante) su ejercicio propio.

**La política municipal tiene, en efecto, un plus de dificultad en relación, por ejemplo, a la política estatal, autonómica o provincial,** pues en estos casos la relación del político con los ciudadanos es más difusa, lejana y distante.

No cabe duda de que en algunos municipios de tamaño reducido las relaciones de vecindad, las propias relaciones familiares o de parentesco, así como las amistades (o enemistades), pueden enturbiar la necesaria objetividad y distancia que requiere un político para la toma de determinadas decisiones. Aun así, **el político local ha de procurar adoptar siempre una posición de distanciamiento objetivo a la hora de decidir sobre asuntos que afectan a la comunidad.**

**La acción política local tiene, por tanto, como destinatario efectivo al ciudadano, situándose así este en el centro del sistema político local.** Del ciudadano parte la legitimidad de la institución municipal, gracias al ciudadano (y a sus contribuciones) se pueden ejercer determinadas políticas públicas locales y prestar determinados servicios, y, en fin, los ciudadanos deben ser asimismo partícipes del proceso de formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas locales. **Nada se explica cabalmente en la vida política municipal sin ser conscientes de la posición de centralidad que ocupa el ciudadano (vecino).**

Pero **el ciudadano** no es un simple receptor de prestaciones y servicios locales, ni un simple "sujeto tributario" o "votante", sino que **debe también contribuir a hacer ciudad, asumiendo sus propias responsabilidades y los deberes inherentes a su condición, y acentuando a través de su ejercicio su sentido de pertenencia al municipio.**



*Tenemos una democracia sin ciudadanos. O con ciudadanos cuyos deberes de ciudadanía se limitan al pago obligado de impuestos y a hacer uso del derecho al voto. El ciudadano se concibe a sí mismo como sujeto de derechos, pero no como sujeto de deberes.*

Victoria Camps

**El ciudadano** (vecino) no solo participa, como decíamos, en la financiación del municipio a través de sus contribuciones, sino que **debe adoptar una actitud de respeto activo frente a los demás vecinos y una conducta responsable ante los bienes y equipamientos públicos**, que no son realmente propiedad del Ayuntamiento respectivo, sino que **son de todos los ciudadanos** que habitan en el municipio.

**El ciudadano, en efecto, ha de interiorizar que tiene una serie de deberes y responsabilidades** que le obligan, por ejemplo, a adoptar **conductas ecológicamente responsables**, con el fin de disponer de un municipio sostenible medioambientalmente en todas sus expresiones cotidianas (uso del vehículo privado, tratamiento selectivo de residuos, evitación del ruido, etc.). Asimismo, **debe ser portador de hábitos cívicos y responsabilidades ciudadanas que se basen en la idea de que su libertad está limitada por el respeto a la libertad de los demás vecinos.**

Los políticos municipales, alcaldes y concejales, no pueden hacerlo todo, no pueden cambiar la ciudad y no podrán tampoco mejorar su calidad de vida, si los ciudadanos declinan sus responsabilidades y los deberes propios de su condición.

*Ocurre también el caso insólito de que en nuestra ciudad una parte considerable de los vecinos tiran papeles y objetos menudos al suelo y el Ayuntamiento paga a otros vecinos para que los recojan. De seguir en incremento esta sorprendente conducta, pudiera ocurrir que la mitad de los vecinos arrojasen papeles y otros objetos a la vía pública y la otra mitad los recogiesen.*

Enrique Tierno Galván

Los poderes públicos locales deberán promover campañas de sensibilización ciudadana, regular conductas y sancionar infracciones, pero solo una interiorización efectiva y pacífica (así como una “internalización”) por parte de los ciudadanos de las reglas adoptadas representará un paso adelante en la promoción de un clima de convivencia ciudadana basado en el respeto activo.

### 3. Ciudadanía y participación

*La ciudad que no es discutida no es construida.*

Proverbio africano

**Nuestros ayuntamientos se asientan en el principio de la democracia representativa. La legitimidad democrática de nuestros alcaldes y concejales no puede ser nunca puesta en tela de juicio.** El sistema político municipal se basa en una serie de reglas que regulan la adopción de las decisiones políticas por parte de los órganos competentes en cada caso.

No obstante, el espacio local de gobierno, por sus dimensiones (no en todos los casos), sus funciones y su proximidad, se presta naturalmente al ejercicio de una serie de instrumentos y técnicas de participación ciudadana.

Así, han proliferado en algunos de nuestros municipios innumerables técnicas participativas de diferente signo y calado (audiencias públicas, presupuestos participativos, consultas populares, etc.). Particularmente formalizados están los procedimientos de participación en los procesos de elaboración de normas locales o en la formulación de instrumentos de planeamiento urbanístico.

Pero hay muchas otras modalidades de participación que han proliferado al calor del desarrollo de las TIC y de la Administración electrónica. **Internet y las redes sociales están revolucionando, asimismo, los sistemas de participación de la ciudadanía en los procesos de deliberación pública y en el escrutinio de sus decisiones.** Sobre estos aspectos se vuelve en el Capítulo 6 de esta Guía.

En cualquier caso, el desarrollo de instrumentos participativos tanto en los procesos de formulación como en la ejecución y evaluación de políticas públicas, no debe nunca alejarnos de la idea central en la que se asienta el sistema local de gobierno: **la responsabilidad última de las decisiones adoptadas es del alcalde y de su propio Gobierno o, en su caso, del Pleno del Ayuntamiento.** La participación no puede obviar nunca que la decisión última la tiene el órgano titular de la competencia, y las responsabilidades políticas y no políticas derivan de esa imputación de atribuciones.

**Los políticos municipales deben adoptar una actitud siempre abierta, receptiva a las necesidades de la ciudadanía.** Han de observar atentamente el entorno, tener un contacto directo con los ciudadanos, celebrar con ellos reuniones formales e informales, trabajar sobre el terreno y “hacer territorio” (“patear la calle”), ser receptores abiertos de quejas, sugerencias y críticas. En fin, **han de ser accesibles y receptivos.** Como luego se indicará, un político municipal debe siempre “escuchar, escuchar y escuchar”.

La proximidad del político local a sus propios ciudadanos le hace particularmente visible. Y si cualquier político debe adoptar conductas ejemplares, con mayor razón un político municipal se ve obligado a ejercer con un plus de ejemplaridad sus responsabilidades, y a conducirse en su vida privada y social con las mismas exigencias. El político local, más aún si es alcalde, es el espejo de la institución en el que se miran todos los ciudadanos. La confianza en las instituciones municipales depende en buena medida de la conducta de sus propios responsables políticos. Y si los ciudadanos confían y se muestran satisfechos con sus propias instituciones, la legitimidad de estas se acrecienta.

*El político se esforzará por crearse una imagen atractiva, pero a la postre lo que cuenta en él es que 'predique con el ejemplo', puesto que en el ámbito moral, solo el ejemplo predica de modo convincente, no las personas ni los discursos.*

Javier Gomá

No cabe duda, asimismo, de que los políticos locales deben impulsar como regla de oro en sus respectivas instituciones **la transparencia**. Sin duda la transparencia ayuda a que la imagen que perciben los ciudadanos de sus instituciones locales esté imbuida de confianza y credibilidad. En efecto, una democracia local de calidad exige necesariamente transparencia por parte de los diferentes Gobiernos locales.

---

## 4. Política municipal y medios de comunicación social

---

*El político no se dirige directamente a su público. El auditorio directo y primario del político es en la actualidad el formado por los periodistas. Estos son los que, en una fase ulterior, permitirán ampliar su visibilidad a públicos amplios.*

Félix Ortega

La libertad de comunicar libremente información veraz, junto con la libertad de expresión, son dos libertades públicas fundamentales que contribuyen a la formación de una opinión pública libre y son pilares básicos del funcionamiento del Estado democrático. Un político ha de ser siempre consciente de la trascendencia que tales libertades públicas tienen.

**Los políticos municipales, alcaldes y concejales, están sujetos al escrutinio de la opinión pública por sus actividades políticas, pero también su vida personal y privada puede tener interés mediático, porque no cabe olvidar que son “cargos públicos representativos”, y sus actos, públicos y privados, no resultan indiferentes a la ciudadanía.** Esto les sitúa en una posición distinta y distante del resto de los ciudadanos. Y conviene que todos aquellos que ejercen funciones políticas en el nivel de gobierno local interioricen esas restricciones.

Aunque en política local el ciudadano tiene una información mucho más directa y un acceso también más fácil (no en todos los casos) a los responsables políticos, no es menos cierto que **también la política local está muy condicionada por los medios de comunicación y las informaciones y opiniones que en ellos se vierten.**

En efecto, también **la política local siempre ha sido un yacimiento de noticias.** Todos los diarios disponen de secciones locales, donde se airean determinadas informaciones relativas a las incidencias o resultados de la política municipal. Las cartas al director y otros apartados de los diarios tienen una importancia capital en la vida municipal, y son muy leídos por la ciudadanía.

La radio está particularmente atenta a esa actividad municipal. Y existen no pocas televisiones que se ocupan, incluso con profusión, de noticias locales. **Internet y las redes sociales** contribuyen a que los test de escrutinio sobre la acción política municipal y las personas que la ejercitan sean intensos.

El político local está muy atento a los medios de comunicación social, inclusive incentiva –en aquellos casos en que se dispone de recursos para ello- la edición de revistas o la promoción de medios audiovisuales de carácter público para difundir y promover las políticas públicas locales, entre otros fines.

Los gabinetes de prensa y los responsables de comunicación son un elemento importante en las relaciones entre políticos y periodistas, dado el diferente contexto cognitivo y las distancias en los intereses que mueven a cada uno de estos actores.

**Los políticos deben cuidar exquisitamente la relación con los medios, mediante mensajes claros, concisos, y mostrando una (relativa) accesibilidad.** Del mismo modo, deben preparar adecuadamente las entrevistas, siendo corteses y educados con sus entrevistadores. La imagen es muy importante, pero el contenido también. **Los medios deben, por su parte, actuar de forma responsable, siendo conscientes de que están contribuyendo a formar una opinión pública libre, y de que de su tratamiento informativo depende la confianza y credibilidad que los ciudadanos tengan en sus instituciones.**

## 5. ¿Qué roles y competencias básicas debe desarrollar un político municipal?

Ser político local, ejercer actividad política en un municipio y, más concretamente, **ser alcalde o concejal, requiere desempeñar una serie de roles, actuar de acuerdo con unos principios de buen gobierno y disponer de una serie de competencias políticas con el fin de garantizar el éxito en su gestión.**

En estas páginas simplemente se llevará a cabo un esbozo de todas estas (e importantes) cuestiones. Tanto la Fundación Democracia y Gobierno Local (a partir de 2011), como la Federación Española de Municipios y Provincias, disponen de una serie de Programas de desarrollo de competencias en política local, que persiguen dotar a los alcaldes y concejales de las competencias (conocimientos, destrezas, actitudes y habilidades) requeridas para el ejercicio de sus funciones.

### Roles o responsabilidades de los alcaldes y concejales

Es importante, en primer lugar, interiorizar plenamente que **un alcalde** (también en menor medida un concejal) **tiene dos roles o responsabilidades básicas: a) Representación; y b) Liderazgo.** Conviene no confundirlos, pues ambos tienen una proyección diferente. Veamos el Cuadro adjunto:

#### ¿QUÉ SE ESPERA DE UN POLÍTICO MUNICIPAL?

##### Sus roles o responsabilidades

#### Representación

- ▶ El **ciudadano** se ubica en el centro de la actuación del político municipal, que debe en todo momento actuar en defensa de sus intereses, derechos, e intentar satisfacer sus necesidades.
- ▶ La representación incluye el desarrollo y aplicación de **políticas públicas**, la asignación de **recursos públicos y servicios**, la **asistencia** a los ciudadanos en sus relaciones con el Gobierno local, y mantener el contacto continuamente con el ciudadano.

#### Liderazgo

- ▶ El liderazgo es la suma de todas las **contribuciones** del político municipal **al interés general** de su comunidad durante su mandato.
- ▶ El liderazgo es **afrontar los problemas** de la comunidad mediante principios de buen gobierno, competencias prácticas, y medir y evaluar los resultados obtenidos.

Fuente: UN-HABITAT, *Key Competencies for Improving Local Governance*.

*El arte del liderazgo es actuar como un representante para un número de ciudadanos mucho mayor que los que te votaron.*

**Peter Parker**

Por tanto:

**El rol de representación tiene una dimensión institucional y, principalmente, externa.**

El alcalde o concejal no representa a “la parte” o al “partido” (o a quienes le han votado), sino al todo. Es la cara (para lo bueno y para lo malo) de la institución. Responde ante los ciudadanos por las políticas locales, y estos, por tanto, focalizan su atención en él. Este rol deriva de su legitimidad democrática, e impone a quienes lo desempeñan una serie de responsabilidades adicionales y de virtudes propias del cargo (conducta ejemplar, templanza, moderación, sentido de justicia, etc.).

*En última instancia el liderazgo es la fortaleza de soportar los golpes, y la energía para promover una idea.*

**Benazir Bhutto**

**Por otra parte, el rol de liderazgo tiene una proyección esencialmente interna, aunque su correcto ejercicio conlleva reforzar la imagen representativa del político municipal.** Supone más bien un estilo de dirección política que se proyecta sobre una estructura de gobierno a través de una serie de cualidades que implican una mayor cohesión de la organización y un correcto alineamiento en la obtención de los objetivos marcados.

## Los principios de buen gobierno

**La calidad de nuestras instituciones locales está directamente relacionada con una serie de principios que inspiran cuál debe ser la actuación del político municipal, que están en la base de la confianza de los ciudadanos hacia sus instituciones (y, en concreto, hacia su propio Ayuntamiento: alcalde y su Gobierno) y que sustentan la legitimidad de las mismas.** Estos principios son los expuestos en el Cuadro adjunto.

Algunos de estos principios ya han ido apareciendo en este Capítulo introductorio (por ejemplo, la participación, la transparencia o la necesidad de responder ante la ciudadanía por los resultados de su gestión política). Otros están en la base de la actuación de un poder público municipal en un Estado constitucional de Derecho (como es el respeto por el Estado de Derecho y por los derechos fundamentales, como límite al ejercicio de su poder).

Y, en fin, los hay que están directamente imbricados con la actuación de ese poder público local (equidad, cohesión social y gestión de la diversidad) en el marco de un Estado social o con **la necesaria e imprescindible gestión eficiente y racional de los recursos públicos,**

**más aún en un contexto de fuerte crisis fiscal como es en el que van a desarrollar sus funciones los Gobiernos locales en el próximo mandato (2011-2015).**

**¿CÓMO DEBE ACTUAR EL POLÍTICO MUNICIPAL?**

**Los principios de buen gobierno**

- ▶ Fomentar la **participación** en los asuntos públicos de los ciudadanos.
- ▶ Respeto por el **Estado de Derecho** y la garantía de los **derechos fundamentales**.
- ▶ Actuar con **transparencia** en la toma de decisiones y proporcionar al ciudadano toda la información necesaria de manera fácil y entendible.
- ▶ Responder a las necesidades con **rapidez**, implementando decisiones en un tiempo razonable.
- ▶ Estar abierto al **consenso**, mediar entre los diferentes intereses de la sociedad y ser sensible a los diferentes actores sociales y su poder de influencia, entre ellos los más pobres y marginados.
- ▶ Promover la **equidad, la cohesión social, y gestionar la diversidad**.
- ▶ Tener en cuenta en todo momento los principios de **eficiencia y racionalidad** en el uso de los recursos disponibles.
- ▶ **Responder** en todo momento por su actuación y resultados frente a la ciudadanía.

**Fuente:** UN-HABITAT, *Key Competencies for Improving Local Governance*.

Desde otra perspectiva de gestión de recursos, el **buen gobierno** en el nivel local tiene una serie de características que aparecen perfectamente desglosadas en el siguiente cuadro:

**PRINCIPIOS DE BUEN GOBIERNO**

NORMAS	OBJETIVOS	PRINCIPIOS OPERATIVOS
<b>Sostenibilidad</b>	Equilibrio en prioridades sociales, económicas y ambientales  Participación de los interesados	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ consultar a las partes interesadas sobre la visión y la estrategia;</li> <li>▶ promover la planificación y gestión ambiental;</li> <li>▶ aplicar el principio de precaución;</li> <li>▶ promover la participación de todos los ciudadanos en la vida económica de la comunidad.</li> </ul>

NORMAS	OBJETIVOS	PRINCIPIOS OPERATIVOS
<b>Descentralización</b>	Reforzar la autonomía local	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ proporcionar marcos claros para la asignación y delegación de responsabilidades, y dimensionar recursos en proporción al nivel de los barrios;</li> <li>▶ establecer un sistema participativo de supervisión;</li> <li>▶ realizar transferencias financieras previsibles y transparentes;</li> <li>▶ garantizar una actuación eficiente, transparente y responsable del personal administrativo, técnico y de gestión.</li> </ul>
<b>Equidad</b>	Marcos reguladores que faciliten la competitividad	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ definir principios de equidad para priorizar el desarrollo y fijar los precios de los servicios;</li> <li>▶ establecer incentivos a la inversión de los sectores beneficiarios y las zonas geográficas;</li> <li>▶ garantizar marcos regulatorios justos;</li> <li>▶ garantizar igualdad entre hombres y mujeres en el acceso a la toma de decisiones, a los recursos y servicios;</li> <li>▶ crear reglas para garantizar la libertad de acceso a la información.</li> </ul>
<b>Eficiencia</b>	<p>Gestión y prestación de servicios</p> <p>Inversión eficiente en infraestructura</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ establecer objetivos claros, indicadores y metas;</li> <li>▶ generalizar estándares de servicio y procedimientos de queja;</li> <li>▶ mejorar la eficiencia en la recaudación de impuestos;</li> <li>▶ desarrollar la colaboración público-privada para la prestación de servicios.</li> </ul>
<b>Transparencia y rendición de cuentas</b>	<p>Procesos de toma de decisiones</p> <p>Acceso a la información</p> <p>Normas de conducta ética y profesional</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ involucrar a las personas y a las organizaciones en la planificación y en el proceso presupuestario;</li> <li>▶ celebrar consultas sobre el presupuesto;</li> <li>▶ publicar los informes de auditoría de gestión;</li> <li>▶ fomentar el debate sobre los problemas locales en los medios de comunicación;</li> <li>▶ crear códigos de conducta;</li> <li>▶ eliminar los incentivos a la corrupción.</li> </ul>



NORMAS	OBJETIVOS	PRINCIPIOS OPERATIVOS
<b>Compromiso cívico y ciudadanía</b>	Liderazgo  Construcción de cultura democrática y de mediación	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ desarrollar una cultura del respeto a la diversidad;</li> <li>▶ promover la responsabilidad cívica entre la población local;</li> <li>▶ utilizar los mecanismos de mediación de conflictos en caso necesario;</li> <li>▶ promover la participación de las mujeres;</li> <li>▶ dar apoyo a los grupos marginales.</li> </ul>
<b>Seguridad</b>	Protección civil  Seguridad personal, control del crimen y prevención	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ aumentar la conciencia sobre los riesgos naturales, y desarrollar planes de gestión de riesgos en caso de desastres naturales o provocados por el hombre;</li> <li>▶ realizar una amplia consulta sobre la mejora de la seguridad;</li> <li>▶ garantizar un ambiente seguro y saludable para la población infantil;</li> <li>▶ evitar todas las formas de abuso contra las personas.</li> </ul>

Fuente: UNDP-CONSEJO DE EUROPA, *Toolkit. Towards a modern Local Government Association, 2007.*

## Competencias que debe tener un político municipal

*¿Qué es la competencia política? No es desde luego la competencia de los especialistas, de los técnicos, de los “profesionales”, y, por ello, la opinión, en esta materia, cae en la más imprudente y más lamentable confusión.*

Léon Blum

Tal como se indicaba anteriormente, **las competencias son un conjunto de conocimientos, destrezas, actitudes, aptitudes y habilidades que un político municipal (alcalde o concejal) debe desarrollar para un desempeño con éxito de sus tareas en el Gobierno local.**

Las competencias, por tanto, son inherentes a la persona: unas veces se poseen de forma innata y otras (las más) se “aprenden” o se desarrollan a través de la práctica política cotidiana, ya sea de modo formalizado (mediante la formación) o por medio de la intuición o el autoaprendizaje.

La política municipal, en muchos casos, se ha convertido en una actividad profesional, siquiera sea temporal. Y ello implica que para el correcto desempeño de esa “profesión” de naturaleza temporal el ciudadano que asume tales cometidos deba fortalecer una serie de competencias. Resumidamente en el Cuadro adjunto se exponen las competencias más relevantes:

## ¿QUÉ COMPETENCIAS DEBE TENER UN POLÍTICO MUNICIPAL?

### Las 12 competencias

- ▶ **Representar:** debe tener en cuenta siempre al ciudadano, y esto le permitirá prestar un mayor servicio no únicamente a quien le haya votado, sino a todo ciudadano.
- ▶ **Comunicar:** debe dar y recibir información, ideas y sentimientos con precisión y de manera entendible. El político municipal está siempre “comunicando”, tanto interna como externamente.
- ▶ **Facilitar:** debe impulsar el esfuerzo en equipo, ayudar a los otros a solucionar problemas, y manejar adecuadamente las relaciones y los conflictos del equipo.
- ▶ **Utilizar el poder:** debe utilizar su influencia y recursos para conseguir resultados; esto es, alcanzar sus objetivos.
- ▶ **Tomar decisiones:** debe saber actuar cuando existen varios cursos de acción posibles. El político local debe “priorizar”, más aún en períodos de crisis fiscal.
- ▶ **Formular políticas:** debe entender la necesidad de acometer nuevos objetivos o renovar los existentes, prever las consecuencias de sus actos, examinar alternativas y confeccionar estrategias de implementación de políticas.
- ▶ **Delegar:** debe proveer a otros de los medios necesarios para alcanzar resultados.
- ▶ **Negociar:** debe interactuar con aquellas partes que tengan otros intereses y buscar el acuerdo lo más beneficioso posible. Tiene que ser consciente de que los resultados de una negociación pueden, en algunos casos, hipotecar políticas futuras y endeudar a la ciudad o “empobrecerla”.
- ▶ **Priorizar recursos escasos:** debe tomar decisiones teniendo en cuenta siempre la mejor utilización posible de los recursos públicos. La eficiencia debe ser la regla de actuación del político municipal.
- ▶ **Evaluar:** debe evaluar y controlar continuamente que la actuación del equipo es adecuada, y que los programas y servicios prestados funcionan adecuadamente.
- ▶ **Articular alianzas:** debe dar apoyo a las necesidades y retos de todas las organizaciones e instituciones que trabajan con el municipio.
- ▶ **Liderar:** debe tener la habilidad de tratar con problemas complejos a través de la aplicación de los principios de buen gobierno, competencias prácticas, y obtener resultados evaluables y sostenibles.

Fuente: UN-HABITAT, *Key Competencies for Improving Local Governance*, y elaboración propia.

En consecuencia, un político municipal (especialmente, un alcalde) que pretenda llevar a cabo una gestión política exitosa en el próximo mandato, debería reforzar todo ese amplio abanico de competencias.

En unos casos, se trata de una suerte de “**metacompetencias**”, tales como son los casos del **Liderazgo** y de la **Comunicación**. Incidamos algo en ambos puntos.

*Ningún timonel ejerce su oficio en tierra firme.*

Montaigne

**Por lo que afecta al Liderazgo**, ya hemos examinado su dimensión como rol: **un alcalde, no cabe la menor duda, ejerce una función o rol de líder. Y liderar no es mandar, sino lograr que la organización se alinee con la política: trabajar con objetivos políticos, desarrollar la organización y la gestión de personas en esa línea y cohesionar a la institución (tanto a la estructura de gobierno como a la directiva y administrativa) para alcanzar esas metas.**

**Un buen líder debe tener una serie de atributos:**

- ▶ **Inspira confianza.**
- ▶ **Persevera en la consecución de objetivos.**
- ▶ **Comunica con efectividad.**
- ▶ **Actúa con objetividad y transparencia.**
- ▶ **Es ejemplar en sus conductas públicas y privadas.**
- ▶ **Practica la empatía con sus colaboradores, directivos y empleados.**
- ▶ **Actúa con fuerza y decisión.**

**Fuente:** Luis Puchol, *El libro de las habilidades directivas*, Díaz de Santos, Barcelona, 2006, y elaboración propia.

*La naturaleza nos ha dado una sola lengua y, en cambio, dos orejas, de tal manera que nosotros podemos escuchar dos veces más de lo que hablamos.*

Epictetus

Otra “**metacompetencia**” es la relativa a la comunicación. Ciertamente, la efectividad de la política depende en buena medida de una buena competencia comunicativa y sobre todo de que esta sea efectiva. El político municipal (y especialmente el alcalde) desarrolla sus competencias comunicativas constantemente, especialmente las orales y, en menor medida, las escritas. La comunicación no verbal también es muy importante en la actuación del político local.

Hablar en público se convierte en una necesidad y se debe cultivar esa destreza, para la cual algunas personas tienen aptitudes obvias y otras menos, aunque se puedan subsanar esas carencias de distintos modos y formas. En todo caso, la comunicación oral es una competencia imprescindible del político municipal, y debe desarrollarla convenientemente a efectos de reforzar los siguientes puntos:

- ▶ La autoconfianza
- ▶ La habilidad oral y gestual
- ▶ La simpatía hacia el auditorio
- ▶ Y la traslación eficaz de los mensajes políticos al ciudadano

No se puede tratar aquí todo **el amplio elenco de competencias** antes descritas, pero tal vez convenga hacer una **mención muy sucinta a algunas de las que son más trascendentes en el ejercicio de la política municipal**, sobre todo por las posibles consecuencias que tienen en las políticas públicas municipales, en el manejo de los recursos públicos, y alguna que tiene un carácter instrumental, pero muy relevante en el desarrollo de la acción de gobierno en los municipios.

Relacionadas directamente con las políticas públicas están, sin duda, **las competencias de toma de decisiones y de formulación de políticas, así como la de evaluación.**

*Un vaso de agua es suficiente para apagar un incendio del bosque... en sus inicios.*

**Proverbio chino**

**La toma de decisiones**, sin embargo, es posiblemente una de las competencias clave del político municipal, sobre todo por la carga que conlleva "priorizar" y, en consecuencia, descartar determinadas opciones y decir NO a determinadas propuestas.

Decidir mal o equivocadamente puede tener consecuencias nefastas para el Ayuntamiento y para sus propios ciudadanos, aunque algunas veces esas consecuencias no se visualicen sino a medio o largo plazo.

*Las soluciones de ayer son los problemas de hoy y las soluciones de hoy serán los problemas de mañana.*

**Drucker**

Asimismo, esta Guía se ocupa también, en su Capítulo 3, de tratar, siquiera sea indirectamente, **las competencias vinculadas con la priorización de recursos escasos.** Baste ahora

con indicar que, **en un marco de aguda crisis económica, el uso racional y eficiente de los recursos públicos se convierte en una competencia que los políticos municipales deben ejercer con enorme pulcritud. La austeridad, pero sobre todo la eficiencia, se imponen.**

**Y, en fin, una competencia instrumental**, pero muy importante para el desarrollo de la política local (sobre todo por sus consecuencias), **es la de negociación**. En los innumerables procesos de negociación que desarrolla un político municipal, ha de ser plenamente consciente de sus importantes consecuencias, así como ha de actuar siguiendo unas pautas de conducta que impliquen el reconocimiento del otro, lo que no implica coincidencia ni significa hacer concesiones, ya que únicamente representa tratar al otro como un ser humano que tiene necesidades y derechos. Reconocer es la esencia del respeto.

**Pero en los procesos de negociación, y más aún en el ámbito municipal donde los recursos son escasos y hay que priorizar las políticas, se ha de saber decir NO y evitar un aplazamiento de algunas decisiones que se han de adoptar en un momento dado.**

*Hay ocasiones en las cuales es preciso decir No... Es un No que debe pronunciarse con la misma sinceridad, con la misma honradez y el mismo tono de voz que se emplea para decir Sí.*

Luiz Inácio Lula da Silva

En suma, un alcalde y un concejal, por mucho que les cueste, tendrán que negarse a aceptar innumerables propuestas en diferentes momentos. El político local habrá de priorizar frente a los recursos escasos. Lo deben hacer con respeto y consideración, así como reforzar ese NO positivo concentrando la atención sobre los intereses, necesidades y valores que implica adoptar esa decisión como consecuencia de un ejercicio de responsabilidad pública. Se ha de explicar el porqué del NO (fundamentándolo en los principios y valores), pero se ha de tener firmeza en la adopción.

*No se debe conceder todo, ni a todos. Tanto importa saber negar como saber conceder y en los que mandan es una prudencia necesaria. Y aquí interviene la forma: más se estima el no de algunos que el sí de otros, porque un no dorado satisface más que un sí a secas.*

Baltasar Gracián

---

## 6. Algunas lecturas complementarias

---

- ▶ ASENSIO ROMERO, Pedro, *El libro de la gestión municipal. Claves de éxito para políticos y directivos locales*, Díaz de Santos, Madrid, 2006.
- ▶ EUDEL, *Guía para la transferencia de poder en los ayuntamientos*, Bilbao, 2011.
- ▶ FEMP, *Calidad Democrática y Buen Gobierno*, Madrid, 2010.
- ▶ HECLÓ, Hugh, *Pensar institucionalmente*, Paidós, Barcelona, 2010.
- ▶ UN-HABITAT, *Key Competencies for Improving Local Governance*, Volume 1: Quick Guide, Nairobi, Kenia, 2005.

## **Anexo 2. Relación de personas que han colaborado en la elaboración de la Guía**

---

## Relación de personas que han colaborado en la elaboración de la Guía

---

### **Dirección:**

**Rafael Jiménez Asensio** (Fundación Democracia y Gobierno Local)

### **Coordinación Técnica:**

**Paz Martínez García** (Fundación Democracia y Gobierno Local)

### **Coordinación Académica:**

**Mayte Salvador Crespo** (Universidad de Jaén)

Expertos que han elaborado diferentes Documentos Base a partir de los cuales se ha procedido a redactar la Guía institucional:

### **Capítulo 1:**

**Manuel Zafra Víctor** (Universidad de Granada)

**Enrique Varela Álvarez** (Universidad de Vigo)

### **Capítulo 2:**

**Francisco Antonio Cholbi Cachá** (Ayuntamiento de Benidorm)

**Carlos Vivas Urieta** (Ayuntamiento de Sant Cugat del Vallès)

### **Capítulo 3:**

**Francisco Antonio Cholbi Cachá** (Ayuntamiento de Benidorm)

**Carlos Vivas Urieta** (Ayuntamiento de Sant Cugat del Vallès)

### **Capítulo 4:**

**Manuel Villoria Mendieta** (Universidad Rey Juan Carlos)

### **Capítulo 5:**

**María de los Llanos Castellanos Garijo** (Dirección General de Cooperación Local. Ministerio de Política Territorial y Administración Pública)

**Estrella Fernández Díez** (Ayuntamiento de Madrid)

### **Capítulo 6:**

**Antonio Díaz Méndez** (Federación Española de Municipios y Provincias)

**Carmen Mayoral Peña** (Federación Española de Municipios y Provincias)



**Revisión y redacción definitiva de acuerdo con los Documentos Base:**

**Rafael Jiménez Asensio** (Fundación Democracia y Gobierno Local)

**Revisión de contenidos y redacción provisional a partir de los Documentos Base:**

**Joan Solanes Mullor** (Universidad Pompeu Fabra)

**Revisión de textos, traducción y corrección de pruebas:**

**María Teresa Hernández Gil** (Fundación Democracia y Gobierno Local)

**Documentación:**

**Zaida López Cárcamo** (Instituto de Derecho Local. Universidad Autónoma de Madrid)

**Gestión de Publicaciones:**

**Amalia Ballesteros Alba** (Fundación Democracia y Gobierno Local)