



# **ESTUDIO SOBRE BUENAS PRÁCTICAS DE LIDERAZGO POLÍTICO EN LA GESTIÓN MUNICIPAL EN REPUBLICA DOMINICANA**

**Consultora:  
Rosa Arlene María**

**Julio 2009**

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>3</b>
Contexto del Proyecto	3
Metodología	5
<b>1. MARCO CONCEPTUAL: EL LIDERAZGO POLÍTICO EN LA GESTIÓN MUNICIPAL</b>	<b>7</b>
<b>2. RESULTADOS DEL ESTUDIO</b>	<b>13</b>
2.1 Principales retos que plantea el nuevo escenario para el liderazgo político en la gestión municipal	13
2.2 Características que debe desarrollar el líder político en el nuevo contexto municipal	18
2.3 Limitaciones para el desarrollo de un liderazgo municipal acorde al nuevo contexto	22
<b>3. PROPUESTA DE INDICADORES DE BUENAS PRÁCTICAS DE LIDERAZGO POLÍTICO EN LA GESTIÓN MUNICIPAL EN REPÚBLICA DOMINICANA</b>	<b>24</b>
Referencias Bibliográficas	26
Anexos	27

## INTRODUCCIÓN

### Contexto del Proyecto

La Unión Europea, a través del Fondo Europeo de Desarrollo de la Sociedad Civil (FONDESIN), y el Gobierno Dominicano, auspician el **Programa de Apoyo a las Iniciativas Locales de la Sociedad Civil (PRIL)**. El objetivo de este programa es acompañar a las organizaciones de la sociedad civil de República Dominicana en su propio desarrollo institucional, tanto individual como en grupo, sus redes y plataformas; así como los procesos de diálogo que las mismas mantienen con las entidades de la administración pública, central y local, para el impulso socio-económico de sus comunidades<sup>1</sup>.

El PRIL ha seleccionado a la Fundación Solidaridad y un grupo de organizaciones asociadas (Consejo para el Desarrollo Estratégico de Santiago, Consejo de Desarrollo Estratégico de Villa González y la Asociación Municipal de Mujeres de Villa González) para la ejecución del proyecto **“Participación e Incidencia de la Sociedad civil en la Gestión Municipal”**. El objetivo del proyecto es lograr organizaciones de la sociedad civil fortalecidas para veeduría social y corresponsabilidad en la gestión de los planes, agendas de desarrollo y presupuestos municipales, en el marco de los mecanismos de participación definidos por la Ley 176-07 y de los procesos en marcha.

El proyecto territorialmente se ejecuta en los municipios de la Provincia de Santiago y el municipio de Altamira, y articula cuatro estrategias fundamentales: el fortalecimiento de las capacidades locales, fortalecimiento de las organizaciones locales, control ciudadano e integración de actores claves vulnerados en sus derechos. El proyecto abarca la creación de un Observatorio de la Democracia Local, como un dispositivo de observación de procesos de participación ciudadana, democracia y desarrollo local que se pondrá en marcha en los municipios dominicanos.

---

<sup>1</sup> Fundación Solidaridad. Brochure Informativo. *Proyecto Participación e Incidencia de la Sociedad Civil en la Gestión Municipal*.

Como parte de las actividades del Proyecto, se ha previsto la realización de un **“Estudio sobre buenas prácticas de liderazgo político en la gestión municipal en República Dominicana”** con el objetivo de caracterizar el desempeño del liderazgo político a nivel municipal y definir indicadores para identificar buenas prácticas<sup>2</sup>.

En las últimas décadas de la democracia dominicana ha predominado el caudillismo, lo cual ha contribuido a debilitar el sistema de partidos políticos y limitado la renovación del liderazgo. Pero además, tras el crecimiento experimentado por el clientelismo, dentro de la cultura política dominicana, el liderazgo se asocia cada vez más a la capacidad de “movilizar y distribuir recursos” que tenga el líder, sin importar demasiado sus ideales y propuestas.

No obstante, en el contexto municipal se empieza a incubar un cambio importante en la forma de ejercer el liderazgo político. La Ley 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios incorpora en su artículo de “conceptos y principios”, por lo menos cuatro elementos que inciden directamente en la calidad del liderazgo político municipal: la participación del munícipe, la equidad de género, la transparencia y la concertación. Estos principios, sumados al establecimiento de mecanismos concretos de planificación, participación ciudadana, mecanismos de control, entre otros, definen un nuevo escenario de negociación y concertación entre la clase política y los ciudadanos.

Esta realidad mueve a las siguientes interrogantes, que son a la vez preguntas de investigación de este estudio:

- ¿Cuáles retos plantean al liderazgo político el nuevo marco jurídico que rige la vida municipal?
- A partir de dichos factores, ¿cómo se establece el contraste entre el liderazgo político tradicional y el liderazgo político que demanda el nuevo contexto municipal?
- ¿Cuáles son los indicadores para medir una buena práctica de liderazgo político municipal?

---

<sup>2</sup> Idem.

Los resultados de este estudio serán un insumo útil para el Observatorio de la Democracia Local, en tanto las organizaciones contarán con una referencia para evaluar la calidad del desempeño de sus líderes políticos municipales. Pero a su vez, estos resultados podrían ser de utilidad a los propios líderes, principalmente a aquellos que tengan genuino interés de incursionar en modalidades más democráticas de liderazgo y que acepten el desafío de incursionar en un contexto municipal en transformación.

## **Metodología**

El estudio se realizó en la modalidad de una investigación exploratoria, sobre un tema poco estudiado a nivel local, por lo que los resultados se constituyen en una aproximación al conocimiento del tema investigado. En tal sentido, se han obtenido nuevos datos y enfoques que pueden conducir a otros estudios de mayor profundidad, o a su vez, arribar a la formulación de otras hipótesis.

La investigación partió de una revisión bibliográfica para definir un marco teórico general sobre el liderazgo político en la gestión municipal. Tomando como referencia el marco teórico y las preguntas de investigación, se realizaron consultas con dos grupos claves: representantes de la sociedad civil y líderes políticos en ejercicio en la gestión municipal.

Los representantes de la sociedad civil fueron consultados mediante la realización de un grupo focal, al que se invitaron participantes de los municipios de Santiago, Villa González y Altamira. Se contó con la participación de 6 personas (anexo 1). Las preguntas formuladas para guiar el grupo focal fueron las siguientes:

1. ¿Cuáles retos plantean a los líderes políticos del ámbito municipal los principios y mecanismos que introduce la nueva ley de municipios y otras leyes que inciden en la gestión municipal?
2. ¿Qué espera la sociedad civil de un líder político municipal en este nuevo contexto? ¿En qué se diferencia del liderazgo tradicional?
3. ¿Cuáles son las cualidades/prácticas que debe tener/realizar un líder político municipal para adaptarse a este nuevo contexto?

La consulta a los líderes políticos en ejercicio, se realizó mediante entrevistas individuales. Fueron consultadas 7 personas, quienes desempeñan roles de síndico/a, regidor y funcionario municipal, de los tres partidos políticos mayoritarios (anexo 2). En esta consulta, se utilizaron 3 preguntas guía:

1. ¿Cuáles son los retos que impone el nuevo contexto municipal a los líderes políticos?
2. ¿Cuáles son las cualidades que debe desarrollar los líderes para insertarse de manera efectiva en dicho contexto?
3. ¿Cuáles son las principales limitaciones para que los líderes políticos se inserten de manera efectiva en el nuevo contexto municipal?

A partir de los resultados de las consultas realizadas a representantes de la sociedad civil y a líderes políticos en ejercicio en la gestión municipal, se elaboró como hipótesis un listado de las condiciones que debe tener un líder político para desenvolverse en el actual contexto municipal. Con ese listado se diseñó una Encuesta sobre Liderazgo Político en la Gestión Municipal, que fue aplicada durante la celebración de un encuentro convocado por la Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU), al que asistieron líderes políticos y representantes de la sociedad civil de la Provincia de Santiago (anexo 3). Tomando este público de unas 100 personas como universo, se pidió a los participantes que completaran la encuesta. Se obtuvo un total de 63 encuestas válidas, cuyos resultados fueron procesados.

Los resultados de las tres modalidades de consulta fueron analizados para responder a las preguntas de investigación. Como resultado final, se ha elaborado una propuesta de indicadores de buenas prácticas de liderazgo político en la gestión municipal. Dicha propuesta podrá ser posteriormente validada y ampliada.

# 1. MARCO CONCEPTUAL: EL LIDERAZGO POLÍTICO EN LA GESTIÓN MUNICIPAL

## Introducción

La estructuración de un marco conceptual para introducir este estudio sobre el liderazgo político en la gestión municipal lleva necesariamente a reflexionar sobre la propia definición de liderazgo. Explicado a través de infinitas definiciones, se reconoce que no existe un significado único de liderazgo, porque este suele variar según el contexto social e histórico, y dependiendo del tipo y propósito del grupo de que se trate.

En un contexto muy general se puede definir el liderazgo como el conjunto de actividades y de relaciones y comunicaciones interpersonales, que permiten a una persona ejercer diversos niveles de influencia sobre el comportamiento de los miembros de un grupo determinado, consiguiendo que este grupo defina y alcance de manera voluntaria y eficaz sus objetivos<sup>3</sup>. Como se puede interpretar, se define al liderazgo como un “proceso”, que considera no sólo la figura del líder, sino a sus seguidores y la interacción que se produce entre ellos.

A partir de los años 80 se ha presenciado una necesidad de renovación del liderazgo, que se explica en el proceso de cambio social y su impacto en las teorías sociales. Se considera que el cambio tecnológico ha motorizado visibles transformaciones tanto a nivel de la producción como de la sociedad. Ya no tiene sostén el liderazgo estático que se ejercía en el marco de estabilidad que predominó durante el período industrial, sino que ahora se valora la adaptación a la incertidumbre y al cambio.

En Latinoamérica, los avances logrados en el tema del liderazgo político de dos décadas, están relacionados con los cambios de orden mundial como la globalización, cambios en la estructura de la población, la expansión educativa y la adopción de legislaciones, mecanismos de participación y concertación<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Núñez Vargas, Eduardo. *Liderazgo político*. Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP). España, s/f.

<sup>4</sup> Massolo, Alejandra. “*Liderazgo en los Gobiernos Locales*”. INSTRAW. México, 2006.

Algunos autores señalan esto como un cambio cultural que no sólo demandó una renovación de liderazgo en el sector privado sino que se extendió al sector público, gracias a las crecientes demandas de eficiencia y eficacia por parte de la ciudadanía.

Por ello Furlan entiende que el liderazgo se ha convertido en “un elemento esencial de la gobernabilidad democrática”<sup>5</sup>. Al respecto, este autor cita a Joan Prats: “los liderazgos para la gobernabilidad democrática han de ser capaces de actuar como catalizadores del proceso de aprendizaje y adaptación social. La clase de liderazgo capaz de catalizar el cambio institucional ha de ser capaz de plantear cuestiones y opciones difíciles, cuyo enfrentamiento no tiene respuestas preestablecidas y plantea la necesidad de iniciar procesos de aprendizaje social. La capacidad de provocar y conducir estos procesos es quizá la más sobresaliente en el liderazgo actual. Pero la conducción del proceso de aprendizaje social es una función que poco tiene que ver con la aplicación a los problemas sociales del repertorio de herramientas preestablecidas. El aprendizaje social es un proceso de construcción de la propia historia a través de opciones difíciles y problemáticas, que en un esquema democrático implican transparencia, deliberación y conflicto”<sup>6</sup>.

La cualidad del liderazgo de ser catalizador del aprendizaje social, cuestiona el tradicional enfoque que se concentra en las condiciones de personalidad del líder, y específicamente en su carisma, llevando la atención más hacia su desempeño, es decir, hacia la capacidad de ese liderazgo de conducir a la consecución de los objetivos de la organización en cuestión.

## **Liderazgo político**

En el análisis del liderazgo en el contexto político predomina un enfoque tradicional que presenta al Estado y los partidos políticos como el principal escenario de acción del liderazgo político, aunque se reconoce que existen

---

<sup>5</sup> Furlan, José Luis. *Liderazgo. Arte y Ciencia al Servicio del buen Gobierno Local*. Unión Iberoamericana de Municipalistas. Noviembre, 2007.

<sup>6</sup> Prats, Joan. *¿Quién se pondrá al frente? Liderazgos para reinventar y revalorizar la política*. Instituto Internacional del Gobernabilidad.

además otras vías de acceso al poder público. José Luis Vega Carballo<sup>7</sup> lo define como "... la particular relación que se establece dentro de una coyuntura concreta y dinámica, entre una personalidad y una situación de grupo en el cual el objetivo central es la conquista y el control del Estado o de los instrumentos para influirlo, por parte de ese grupo".

En esta definición, el énfasis en la coyuntura y la situación de grupo, sugiere la diversidad de contextos en los que se puede desarrollar el liderazgo político, por lo que se asume como un concepto cambiante y muchas veces difícil de aprehender. Al respecto, Blázquez señala que el líder político es un producto social resultado de la interacción de una serie de variables<sup>8</sup>:

1. - Las *características personales*: aquellas que lo hacen sobresalir, ya sean por su capacidad oratoria; por el poder de seducción; por el poder y la facilidad de adaptación; atractivo personal, etc.

2. - Las *circunstancias políticas, sociales y personales*: tanto del personaje analizado, formación ideológica y política, como de la sociedad en la cual desarrolla su actividad política y el momento histórico en la que ésta se encuentra (transición; dictadura; democracia consolidada; etc.).

3. - Los *condicionamientos*: aquellos aspectos que determinan el que actúe de una manera u otra, tales como situaciones de crisis; luchas internas de partido; procesos de renovación; etc. Sin olvidar aquí, el factor suerte o fortuna.

4. - Las *necesidades políticas*: las situaciones y capacidades que definen qué es necesario en cada momento histórico, social, económico, político, etc. las cuales van a venir determinadas por la capacidad del líder para adaptarse a los cambios y a las dificultades que se le pueden plantear, tanto en el ámbito interior como exterior.

Es por ello que se pueden encontrar amplias diferencias en las actuaciones de líderes políticos que se desempeñan en contextos políticos y sociales muy disímiles, siendo el común denominador la capacidad de movilizar fuerzas para perseguir un objetivo.

---

<sup>7</sup> Citado en: Blázquez, Belén. *Liderazgo Político y Gobernabilidad: Cuestiones abiertas, futuro incierto*. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002.

<sup>8</sup> Idem.

Eduardo Núñez señala que para conceptualizar el liderazgo político hay que comprender las formas de dominación. Por ello cita a Max Weber y su planteamiento de tres tipos de dominación legítima: la dominación legal, la dominación tradicional y la dominación carismática, siendo la primera y la tercera las más representativas en la realidad latinoamericana contemporánea.

La *dominación tradicional*, que nace en virtud de la creencia en los ordenamientos y poderes existentes desde siempre;

la *dominación legal*, que se da en virtud de la existencia de un estatuto, que establece la obediencia de los seguidores no hacia el líder o persona que detenta formalmente el poder, sino hacia la regla establecida;

y la *dominación carismática*, que se da en razón de la devoción que sienten los seguidores en relación con el líder, dadas sus características personales, casi siempre extraordinarias. La sujeción a la persona de un caudillo hace que este tipo de dominación sea extremadamente inestable, pues al desaparecer el caudillo o perder su carisma, las instituciones se quiebran o desaparecen.

De todo lo anterior, lo más usual es encontrar liderazgos con una combinación de características de los citados modelos.

Tradicionalmente los límites al ejercicio de cualquiera de estas formas de dominación son establecidos por la estructura institucional de la actividad política, pero actualmente estos límites se han ampliado por la renovada participación del ciudadano como sujeto político. Aunque se consideran aún incipientes, hay “nuevos instrumentos le imponen límites al liderazgo político, tales como los mecanismos de rendición de cuentas, las consultas populares sobre temas específicos o el control ciudadano –a través de los medios de comunicación o de organizaciones no gubernamentales– sobre la gestión pública”<sup>9</sup>.

Así, aunque se mantiene una relación asimétrica entre gobernante y gobernado, dicha relación tiene lugar sobre bases diferentes, que se acercan más hacia la relación de colaboración que a la de obediencia ciega. Núñez define el liderazgo político, como el conjunto de actividades, relaciones y comunicaciones

---

<sup>9</sup> Núñez Vargas, Eduardo. *Op. Cit.*

interpersonales, que permiten a un ciudadano movilizar personas de una organización, comunidad o sociedad específica, de manera voluntaria y consciente, para que logren objetivos socialmente útiles.

Esto quiere significar que el nuevo liderazgo cada vez dejará de sustentarse en la fe de tienen los seguidores en la capacidad del líder para guiarlos. Ahora se espera del liderazgo que sea capaz de influir en la población para enfrentar en conjunto los problemas y alcanzar los objetivos, lo cual favorece el desarrollo de un liderazgo de tipo democrático y participativo. “Se firma una suerte de contrato entre el líder y sus seguidores o su grupo, en el sentido de que el líder político recibe un mandato legítimo de parte de su comunidad o pueblo, a cambio de que aporte su capacidad y su visión para que la citada comunidad alcance sus objetivos más importantes. Aquí aplica la idea de que el buen líder político no es el que genera influencia para que las personas asuman su visión y le permitan conseguir sus propios objetivos, sino aquel que encauza las energías y capacidades de esa comunidad para hacer viables los objetivos de la misma”<sup>10</sup>.

### **Liderazgo político en la gestión municipal**

La reflexión anterior tiene particular relevancia cuando se habla del liderazgo político en el ámbito municipal. En los últimos años los gobiernos locales han adquirido particular relevancia, pues en la medida que aumenta la complejidad de los asentamientos, principalmente los urbanos, se convierten en los principales protagonistas para formular e implementar decisiones que den respuestas a las necesidades de los ciudadanos.

El gran desafío del líder político que opta por el escenario municipal, viene dado por la proximidad, con la realidad del municipio y con los pobladores, a diferencia del escenario nacional. Se presenta como una persona que ha crecido en la comunidad, que tiene identidad con su porción de territorio, y que está expuesta, o se espera que lo esté, a la mayoría de las dolencias que aquejan a su comunidad.

---

<sup>10</sup> Idem.

No se espera que alguien traiga las soluciones “desde afuera”, sino que se cuenta con un liderazgo local para dinamizar la búsqueda colectiva de dichas soluciones. “Cuando una persona tiene un verdadero liderazgo político puede conocer las causas de un problema específico (diagnóstico), y sabe lo que utilizará para hacer planes de acción (políticas), que después provocarán actos para alcanzar metas y objetivos que convengan a todos (práctica). Esta serie de acciones diagnóstico-política-práctica, puede llamarse proceso del liderazgo político, y cuando existe una persona que genera este proceso puede llamársele líder político<sup>11</sup>.

Esta reflexión abre un abismo entre el liderazgo tradicional que se podía ejercer en el ámbito local, pues las crecientes necesidades obligan a poner la atención en aquellos que parecen tener voluntad política, visión estratégica y capacidad de acción, todo lo cual exige mucho más que carisma.

---

<sup>11</sup> Instituto Latinoamericano de Estudios Políticos. *“Liderazgo Político Para un Nuevo Siglo”*. Cuadernos de Formación para la práctica Democrática No.4, Guatemala, agosto 2002.

## **2. RESULTADOS DEL ESTUDIO**

### **2.1 Principales retos que plantea el nuevo escenario para el liderazgo político en la gestión municipal**

Durante décadas, República Dominicana ha transitado por un proceso de transformación democrática, tanto en el plano conceptual como en la práctica política. En los últimos años se han implementado un conjunto de reformas que favorecen la descentralización del Estado y la autonomía municipal: el incremento de la transferencia de recursos del gobierno central a los ayuntamientos, la separación de las elecciones congresuales y municipales de las presidenciales, el fortalecimiento de los mecanismos de control del uso de los fondos públicos, la promulgación de la ley acceso información pública, y más recientemente, la puesta en vigencia de una nueva ley municipal.

Todos los factores mencionados definen un escenario político cambiante que favorece una transformación de la cultura política dominicana, de manera específica en lo que compete al ámbito municipal. Es por ello que los líderes políticos enfrentan nuevos retos que ponen a prueba sus prácticas tradicionales y sus propias actitudes y aptitudes.

El actual contexto municipal en República Dominicana está definido por los siguientes cambios:

#### **1. El marco jurídico de los municipios**

El principal elemento que define el actual contexto municipal es la existencia de la Ley 176-07 del Distrito Nacional y los municipios. Esta ley sustituye a la Ley 3455, que estaba en vigencia desde la década de 1950, cuando fue promulgada en plena dictadura. Esta ley introduce aspectos relevantes para una renovada gestión municipal, relacionados con las competencias municipales, la organización interna del ayuntamiento, la participación ciudadana, la planificación de la inversión, los mecanismos de control, entre otros.

Es obvio que la sola existencia de la Ley no supone un cambio automático en la manera de hacer gestión municipal, y que están teniendo lugar los tropiezos propios de la puesta en vigencia de una ley por demás imperfecta, pero definitivamente se puede constatar a nivel nacional un movimiento de cambio propiciado por la nueva ley. En ello ha influido también el empoderamiento de la Ley que exhiben las organizaciones sociales, gracias a los esfuerzos desplegados por diversas instituciones que han asumido su difusión.

## **2. La misión del gobierno local**

La razón del ser de los ayuntamientos también ha cambiado. Desde principios de la década pasada, los ayuntamientos superaron su tradicional función de proveedores de servicios, principalmente de recogida de basura, y empezaron a realizar inversiones en el territorio municipal, casi siempre en obras menores, tales como aceras y contenes, canchas, parques, mercados, centros comunitarios, iglesias, entre otros.

El empuje del movimiento municipalista y las experiencias avanzadas en otros países latinoamericanos, sumados a las demandas de los grupos sociales, empiezan a exigir de los gobiernos locales una gestión municipal más proactiva e integral, que contemple no sólo la provisión de servicios y la construcción de obras, sino la creación de condiciones para favorecer el desarrollo local. La misma Ley 176-07 les atribuye a los ayuntamientos competencias específicas dirigidas a promover el desarrollo local. Este sólo hecho exige mayores capacidades al líder político municipal.

## **3. La planificación de la gestión municipal**

Desde la década pasada, algunos ayuntamientos habían impulsado acciones de planificación municipal (realización de diagnósticos territoriales, elaboración de planes estratégicos de desarrollo, etc.), por iniciativa propia o como parte de proyectos promovidos por otras instituciones. Sin embargo, casi todos los gobiernos locales dominicanos se han manejado hasta el momento sin realizar planificación alguna. Esto significa, que ha predominado un manejo discrecional

de los recursos, sin considerar las prioridades sectoriales y territoriales del municipio.

La Ley 176-07 establece instrumentos específicos de planificación que deben ejecutar los ayuntamientos, que son el Plan de Desarrollo Municipal y los Planes Operativos Anuales. Esto, no sólo supone el desarrollo de nuevas capacidades técnicas al interior de los ayuntamientos, sino que representa un reto para los líderes políticos, quienes tendrán que encauzar su gestión acorde con los mencionados planes. Algunos avances en este sentido se comienzan a notar, gracias a acciones impulsadas por la Federación Dominicana de Municipios, agencias de cooperación internacional, ONGs e instituciones académicas.

#### **4. La participación ciudadana en la gestión municipal**

Este elemento es determinante en el nuevo contexto municipal. La Ley 3455 no menciona en contenido la palabra “participación”, mientras la Ley 176-07 hace referencia a la participación ciudadana más de 70 veces. Además, la señala como uno de los principios en los cuales se enmarca y establece mecanismos específicos de participación ciudadana en la gestión municipal, que tendrán que poner en práctica los ayuntamientos. Otras leyes como la de Libre Acceso a la Información Pública también empoderan a la sociedad civil para monitorear el accionar municipal.

Pero además de las leyes, se suma a este nuevo contexto municipal un renovado interés de las organizaciones sociales por participar en la gestión municipal. Ya desde la década pasada se habían realizado algunas experiencias importantes, principalmente en el Presupuesto Participativo, que se convirtieron en paradigmas llamando la atención de cada vez más comunidades interesadas en replicar la experiencia en su municipio. Una de las principales características del actual contexto municipal es el aumento de la demanda de las organizaciones sociales en tener mayor participación en la gestión de su gobierno local.

## **5. La gestión financiera de los ayuntamientos**

Gracias a la evolución de las leyes que establecen la transferencia del gobierno central a los Ayuntamientos, éstos han visto incrementar en los últimos 15 años los recursos económicos que manejan. Pero a su vez, la demanda de inversión se ha incrementado y han sido afectados por el incumplimiento del gobierno central del porcentaje que debe transferirle por ley y así como por el alto costo de insumos y combustibles. Algunos ayuntamientos empiezan a enfocarse en el aumento de las recaudaciones locales, pero los municipios más pobres, que son la mayoría, tienen menos posibilidad de mejorar su gestión tributaria. Esta realidad plantea un gran reto para los líderes políticos municipales, en tanto exige mayor creatividad y capacidad de gestión para identificar otras fuentes de financiación de las inversiones municipales. Ahora algunos ayuntamientos exploran la posibilidad de recibir apoyo de agencias de cooperación internacional para proyectos de desarrollo local.

Además, el presupuesto anual tiene que elaborarse a partir del Plan Municipal de Desarrollo y el Plan Operativo Anual, según establece la Ley. Esto significa, que la ejecución del presupuesto tendrá correspondencia con las actuaciones municipales planificadas. Otro aspecto relacionado con la gestión financiera se refiere a los mecanismos de monitoreo y control, establecidos por las autoridades centrales que velan por el correcto uso de los recursos públicos.

Los cinco aspectos señalados hasta aquí, generan como resultado otras tres transformaciones importantes en el contexto municipal, que retan a los líderes políticos:

## **6. La organización interna de los ayuntamientos**

En la medida que los ayuntamientos empiezan a acatar las disposiciones de la ley de municipios y los mecanismos de control del uso de los recursos, sus estructuras organizativas internas tienden a modificarse. La ley establece el perfil profesional de algunos funcionarios municipales, así como la creación de determinadas unidades/departamentos específicos. Esto traerá como

consecuencia en el mediano plazo la profesionalización del personal de los ayuntamientos, por lo menos en las principales áreas gerenciales. Además de encaminarse hacia una gestión con mayor calidad, se reduciría la tendencia a nombrar personal por favoritismo político sin que tengan capacidad para desempeñar la función que se le encomienda.

## **7. Transparencia y rendición de cuentas**

Tanto las exigencias de los organismos centrales de control y fiscalización, como la demanda creciente de organizaciones de la sociedad civil de conocer y participar en la toma de decisiones, están definiendo una nueva cultura de la transparencia y la rendición de cuentas. Este es quizás uno de los cambios más significativos cuando se compara la forma de hacer gestión décadas atrás, y los líderes políticos que incursionan en el ámbito municipal tendrán que asumirlo.

## **8. Reducción de la práctica clientelista**

La existencia de un contexto municipal más exigente obliga a los líderes políticos municipales a reinventar la manera en que se proyectan hacia la población, pues tendrán que demostrar mayor competencia para optar por los cargos municipales y también mostrar resultados de la gestión que realicen. Habrán de concentrarse en el beneficio colectivo, a partir de políticas sociales, más que al beneficio individual. Esto marcará una tendencia a la reducción del clientelismo. También contribuirán a este proceso el fortalecimiento de la estructura organizativa de los ayuntamientos, la gestión planificada y los mecanismos de control en el manejo de los recursos.

Se entiende que el clientelismo no va a desaparecer porque aunque ante la escasa inversión social, las personas intentan resolver sus problemas de manera individual, lo cual sostiene la práctica clientelista. Sin embargo, se puede predecir que se experimentará una reducción en dicha práctica.

En el siguiente cuadro se resumen las tendencias que se ha detectado en la evolución del contexto municipal actual, en el que tendrán que desenvolverse los líderes políticos:

Contexto municipal anterior	Contexto municipal actual
1. Ley municipal obsoleta	1. Ley municipal actualizada
2. Gestión orientada a la provisión de servicios básicos y construcción obras menores	2. Gestión orientada a la promoción del desarrollo local
3. Cultura de la improvisación y discrecionalidad en la toma de decisiones	3. Gestión planificada, mediante instrumentos de planificación específicos establecidos por ley
4. Ausencia de participación ciudadana en la gestión municipal	4. Mayor demanda de participación de la sociedad civil e instrumentos para la participación ciudadana establecidos por ley
5. Poco control en el manejo de los recursos	5. Mayores exigencias de control y transparencia en el manejo de los recursos
6. Gestión centrada en clientelismo	6. Gestión centrada en promoción de políticas sociales
7. Estructura institucional débil y con poca capacidad técnica	7. Estructura institucional compleja con especializaciones técnicas

## 2.2 Características que debe desarrollar el líder político en el nuevo contexto municipal

Ya se ha visto en el acápite anterior, que el escenario municipal dominicano se ha transformado en los últimos años, definiendo diferentes retos para los líderes políticos que incursionan en este nivel de gobierno. Como resultado de las consultas realizadas, se presentan a continuación las cualidades que deben caracterizar a un líder político municipal para que pueda responder efectivamente a las demandas del nuevo contexto:

### 1. Tiene actitud hacia el cambio y la innovación

El cambio es la cualidad principal de este tiempo. Se espera que los líderes políticos apliquen estrategias novedosas para comunicarse con la población y para hacer política. Se trata de entender y asimilar los cambios en la forma de pensar de la gente, en la forma de comunicarse, en los procesos que establece el marco jurídico de los ayuntamientos, etc. Esto implica además la actualización en el uso

de las tecnologías, y también un despliegue de creatividad e innovación en la forma de enfrentar los problemas y la toma de decisiones sobre la inversión.

## **2. Amplía sus capacidades gerenciales**

Todos los consultados coinciden en que el líder político municipal debe ser principalmente un buen gerente. La complejidad de los temas municipales, en cuanto a la provisión eficiente de servicios, los aspectos del crecimiento territorial, la atención a las necesidades básicas de la población, exige no sólo capacidad del personal técnico, sino también una amplia visión gerencial de aquellos que ejercen el liderazgo sobre el desarrollo municipal. Como buen gerente, se espera que desarrolle capacidad para delegar funciones dentro de la estructura municipal.

## **3. Conoce e interpreta la realidad del municipio**

Las personas consultadas en este estudio han valorado la capacidad que debe tener el líder político municipal para conocer a profundidad la realidad del municipio, identificando todos los factores que inciden en los complejos problemas sociales que existen. Esto abarca el conocimiento del territorio municipal, su historia y principales tendencias, su potencial económico, así como los intereses de los sujetos que conforman el capital social del municipio. Se entiende que sólo aquel que conoce a profundidad las necesidades de la población, tendrá capacidad para satisfacerlas.

## **4. Conoce y aplica el marco jurídico que regula la gestión municipal**

En décadas pasadas era posible constatar que algunas autoridades y funcionarios municipales no conocían la legislación municipal vigente. El nuevo marco legal que rige la vida municipal es mucho más complejo y ha introducido nuevos elementos que aún están por implementar, por lo tanto, se espera que el líder político municipal conozca la Ley a profundidad y tenga voluntad para implementarla de manera efectiva. Se entiende que se habrían obtenido mayores avances en la aplicación de la Ley 176-07 si existiera más voluntad política de los

actuales servidores públicos en aplicarla. El conocimiento del marco jurídico abarca también otras leyes generales que tienen incidencia en la vida municipal.

#### **5. Puede planificar y definir estrategias**

Se espera del líder político municipal que promueva una gestión municipal planificada, reduciendo la discrecionalidad con que se han manejado los recursos públicos tradicionalmente. Esto es, asumir y promover una visión estratégica del municipio y promover los diversos mecanismos de planificación municipal que establece la Ley. Se espera que el líder promueva la definición de estrategias de reducción de la pobreza, ordenamiento territorial, promoción de la economía local, entre otras, con una orientación hacia una gestión por resultados.

#### **6. Alienta y facilita la participación ciudadana en la gestión municipal**

El líder político municipal debe poner en práctica el diálogo y la concertación con la sociedad civil y promover la aplicación de los mecanismos de participación ciudadana que establece la ley, en todos los estamentos de la gestión municipal. Los encuestados para este estudio valoran la apertura y la compenetración auténtica que pueda presentar el líder con las organizaciones sociales del municipio, más allá del populismo de los períodos de campaña. Es convertirse en un verdadero interlocutor de los munícipes.

#### **7. Tiene actitudes y prácticas democráticas**

Asumir la democracia como una práctica de vida y no sólo como discurso, ha sido una cualidad importante señalada por las personas consultadas. Se espera que el líder político municipal promueva gestiones democráticas, pues a escala municipal suelen reproducirse las mismas prácticas poco democráticas que se cuestionan de la administración central. Se ha señalado también la importancia de que el líder logre mantener independencia de su organización política en el ejercicio de sus funciones.

## **8. Actúa con transparencia**

Esta cualidad ha sido resaltada porque se verifica una tendencia a la puesta en funcionamiento de cada vez más mecanismos de transparencia y rendición de cuentas en la vida municipal, por lo que el líder político municipal que lo asuma como parte de su práctica podrá hacer un uso más eficiente de los recursos y ganarse la confianza del electorado.

### **Priorización de las cualidades del líder político municipal**

Respecto a lo hallazgos anteriormente presentados, es interesante conocer el orden de prioridad que han otorgado las personas consultadas en este estudio, a las cualidades que deben caracterizar al líder político municipal en el actual contexto. Las tres cualidades que fueron priorizadas por las 63 personas encuestadas son:

1. Conocer la ley 176-07 y promover su aplicación efectiva, priorizado por un 60.3%<sup>12</sup> de los entrevistados,
2. Garantizar gestiones transparentes y democráticas, señalado por un 55.6% de los entrevistados, y
3. Promover acciones concretas de desarrollo local: reducción de la pobreza, ordenamiento territorial, mencionado por un 46% de los entrevistados.

Como se puede apreciar, estas tres cualidades definen un perfil del líder político municipal muy proactivo, conocedor de la realidad y orientado a la acción.

Las otras cualidades señaladas por los encuestados son, en orden de mayor a menor prioridad, las siguientes:

---

<sup>12</sup> Los porcentajes no suman 100 en total porque la pregunta de la encuesta era abierta. La persona consultada marcó las que consideraba son las 3 principales cualidades del líder político municipal, de un listado de 9 opciones preformuladas. El porcentaje presentado en cada cualidad expresa la cantidad de personas, de las 63 encuestadas, que señaló esa cualidad entre las tres prioritarias.

- Tener disposición al cambio y la innovación, 38.1%
- Asumir una visión estratégica del desarrollo del municipio o distrito municipal, 36.5%
- Poner en práctica los mecanismos de participación ciudadana, 30.2%
- Desmontar la cultura del clientelismo y la corrupción, 17.5%
- Combinar su carisma con el incremento de sus capacidades técnicas y gerenciales, 7.9%
- Aprender a delegar funciones, 7.9%.

### **2.3 Limitaciones para el desarrollo de un liderazgo municipal acorde al nuevo contexto**

Las personas consultadas para este estudio, han identificado las que consideran son las principales limitaciones que enfrentan los actuales líderes políticos municipales para insertarse de manera efectiva en el nuevo contexto municipal.

Estas son:

1. La resistencia al cambio. Se trata de modificar una cultura política que se sostiene desde hace más de 100 años.
2. Temor al cambio por miedo a perder poder.
3. Existencia de una cultura política que privilegia la centralización y el secretismo en la administración pública.
4. La poca exigencia de los electores, quienes critican las prácticas clientelistas pero las propician directa o indirectamente.
5. El paternalismo y el clientelismo al que se aferran algunos líderes.
6. La falta de una ideología fuerte y coherente en los partidos políticos que promueva la formación de líderes.
7. La escasa educación formal y no formal de algunos líderes.
8. El escaso interés de hacer carrera municipal, pues la mayoría lo asumen como un escalón en la carrera política hacia otras posiciones de alcance nacional.

9. El centralismo partidario y la falta de actuaciones democráticas al interior de los partidos políticos.
10. La no aplicación del servicio civil y carrera administrativa, que promueva el crecimiento de los líderes como figuras políticas en base a méritos.
11. La debilidad del sistema de partidos políticos, los cuales no están formando a sus líderes tanto en aspectos políticos como técnicos.
12. Los altos niveles de corrupción que afectan la administración pública a todos los niveles.

### **3. PROPUESTA DE INDICADORES DE BUENAS PRÁCTICAS DE LIDERAZGO POLÍTICO EN LA GESTIÓN MUNICIPAL EN REPÚBLICA DOMINICANA**

En un campo tan poco aprehensible como la práctica de los líderes políticos, concretamente en el ámbito municipal, se hace necesario ir creando consenso respecto al conjunto de estándares de actuación que definen una buena práctica de liderazgo político en la gestión municipal. Este estudio se aproxima a una definición de indicadores de buenas prácticas, considerando los principales hallazgos.

En el seguimiento y evaluación de cualquier proceso, los indicadores permiten conocer la situación de partida y evaluar la efectividad de las actuaciones desarrolladas, con respecto a objetivos y metas previamente establecidos. Los indicadores que se proponen, la mayoría de ellos de carácter cualitativo, permitirán medir la implantación real de las buenas prácticas de liderazgo político en la gestión municipal.

La aplicación de estos indicadores señalaría de forma directa aquellos elementos sobre los que habría que intervenir para mejorar la calidad de la práctica del liderazgo político a nivel municipal.

**PROYECTO:  
PARTICIPACIÓN E INCIDENCIA DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA  
GESTIÓN MUNICIPAL**

**INDICADORES DE BUENAS PRÁCTICAS DE LIDERAZGO POLÍTICO  
EN LA GESTIÓN MUNICIPAL**

Los indicadores de Buenas Prácticas de Liderazgo Político en la Gestión Municipal se organizan en cinco aspectos: (1) Formación y capacidad del líder, (2) Planificación y estrategia, (3) Marco Jurídico, (4) Participación Ciudadana y (5) Transparencia.

**1: Actitudes y aptitudes del líder político**

Indicadores

- Tiene una formación académica que le dota de capacidades gerenciales.
- Utiliza mecanismos no tradicionales para promover su candidatura (además de afiches, vallas y bocinas).
- Delega funciones en sus subalternos.
- Crea opinión pública respecto a los temas relevantes del desarrollo del municipio.
- Utiliza consignas de campaña poco clientelistas.
- Promueve el diálogo y la concertación en situaciones de conflicto.

**2: Planificación y estrategia**

Indicadores

- Tiene y comunica una visión de desarrollo del municipio.
- Cuenta con un programa de gobierno/gestión y lo ha hecho público.
- Demuestra conocer a profundidad la realidad del municipio: historia, condiciones socioeconómicas de la población, actividad económica, capital social, etc.
- Favorece la implementación de los mecanismos de planificación municipal que establece la Ley.
- Promueve la implementación de políticas sociales específicas para solucionar los problemas e impulsar el desarrollo del municipio.
- Ha promovido iniciativas concretas de gestión a favor del municipio (ley, resolución municipal, política social, etc.).

**3: Marco jurídico**

Indicadores

- Ha sido expositor en actividades y/o ha promovido la realización de actividades de difusión sobre el marco jurídico que afecta los ayuntamientos.
- Participa activamente en debates sobre el marco jurídico que afecta los ayuntamientos.
- Actúa apegado a la Ley 176-07 del Distrito Nacional y los Ayuntamientos.
- En sus intervenciones hace referencia al articulado de la Ley demostrando su conocimiento y dominio.

**4: Participación ciudadana**

Indicadores

- Promueve la aplicación de los mecanismos de participación ciudadana que establece la Ley 176-07 del Distrito Nacional y los Ayuntamientos.
- Mantiene activa una página web, blog, dirección electrónica o cualquier otro recurso de comunicación electrónica con el que mantiene contacto con la población.
- Propicia encuentros con las principales organizaciones sociales del municipio para escuchar sus propuestas.
- Mantiene un diálogo directo y permanente con las principales organizaciones sociales del municipio.
- Se compromete con la elaboración y cumplimiento del presupuesto participativo municipal.

**5: Transparencia**

Indicadores

- Rinde cuentas de su gestión a la población mediante cualquier medio electrónico y/o impreso.
- Ha presentado a tiempo su Declaración Jurada de Bienes cuando se le ha requerido.
- Cumple y hace cumplir con puntualidad todos los requisitos de control en el manejo de los fondos públicos.
- Facilita y promueve el acceso a la información sobre el uso de los fondos públicos.

## Referencias Bibliográficas

Blázquez, Belén. *Liderazgo Político y Gobernabilidad: Cuestiones abiertas, futuro incierto*. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002

Fundación Solidaridad. Boletín Informativo No.5 *Democracia Local*. Santiago, Rep. Dominicana, noviembre 2008.

Fundación Solidaridad. Brochure Informativo: *Proyecto Participación e Incidencia de la Sociedad Civil en la Gestión Municipal*. Santiago, Rep. Dominicana.

Furlan, José Luis. *Liderazgo. Arte y Ciencia al Servicio del buen Gobierno Local*. Unión Iberoamericana de Municipalistas. Noviembre, 2007.

Instituto Latinoamericano de Estudios Políticos. "*Liderazgo Político Para un Nuevo Siglo*". Cuadernos de Formación para la práctica Democrática No.4, Guatemala, agosto 2002.

Liga Municipal Dominicana. *Ley 176-07 del Distrito Nacional y los Ayuntamientos*. Santo Domingo Rep. Dom. Julio 2007.

Massolo, Alejandra. "*Liderazgo en los Gobiernos Locales*". INSTRAW. México, 2006.

Núñez Vargas, Eduardo. *Liderazgo político*. Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP). España, s/f.

Prats, Joan. *¿Quién se pondrá al frente. Liderazgos para reinventar y revalorizar la política*. Instituto Internacional de Gobernabilidad. Sevilla, 2004.

## ANEXOS

Anexo 1

Participantes en el grupo focal de representantes de la sociedad civil

**PARTICIPACIÓN E INCIDENCIA DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA GESTIÓN MUNICIPAL**  
**Estudio sobre Buenas Prácticas de Liderazgo Político en la Gestión Municipal**

**GRUPO FOCAL CON REPRESENTANTES DE LA SOCIEDAD CIVIL**  
**Registro de Participantes**

NOMBRE	INSTITUCIÓN	CIUDAD	TELÉFONOS
Aracelia Alvarez Alvarez.-	Asoc. Agentes de Desarrollo.-	Villa González.-	809-571-5480 829-577-7977
Ramón Fouquier	Condovilla	Villa González	829-450-9226
Diego Matos	Participación Ciudadana	Santiago	809-601-5469
Pedro Pareda	Acción Comunitaria	Santiago	829-6748477
Angelita Villalón	Coordinación J.V. Zona Sur	Santiago	809-471-8678/809-750-8812 829-760-9055
JUAN CASTILLO	Fundación SOLIDARIDAD	Santiago.	809-971-5400

## **Anexo 2**

### **Políticos entrevistados**

- César Álvarez, Síndico Villa González, PRD
- Clement Luna, Síndica de Jánico, PRSC
- Hipólito Martínez, Regidor Santiago, PLD
- Francisco Álvarez, Síndico Tamboril, PRSC
- Rafael Castillo, Regidor Presidente, Ayuntamiento Licey, PLD
- Rafael Mora Sánchez, Ayuntamiento de Santiago, PRSC
- Víctor García Sued, Ayuntamiento de Santiago, PRSC

### Anexo 3

## Encuesta sobre Liderazgo Político en la Gestión Municipal<sup>13</sup>

Dirigida a Síndicos, Regidores, Directores de Distritos, Vocales y Sociedad Civil de la Provincia de Santiago

No es necesario decir su nombre.

Marque con una X el área en que Usted se desenvuelve:

Partido político

Sociedad civil

La Ley de Municipios y otras leyes que regulan la gestión municipal plantean nuevos retos al liderazgo político. Para adaptarse a este nuevo contexto un líder político municipal requiere de ciertas condiciones.

De la lista que se presenta a continuación, **marque con una X las 3 principales condiciones que debe tener un líder político municipal:**

- Tener disposición al cambio y la innovación
- Promover acciones concretas de desarrollo local: reducción de la pobreza, ordenamiento territorial, etc.
- Poner en práctica los mecanismos de participación ciudadana
- Combinar su carisma con el incremento de sus capacidades técnicas y gerenciales
- Garantizar gestiones transparentes y democráticas
- Asumir una visión estratégica del desarrollo del municipio o distrito municipal
- Aprender a delegar funciones
- Conocer la Ley 176-07 y promover su aplicación efectiva
- Desmontar la cultura del clientelismo y la corrupción
- Otro: \_\_\_\_\_

<sup>13</sup> Esta encuesta es parte del **Proyecto Participación e Incidencia de la Sociedad Civil en la Gestión Municipal**, que realiza la Fundación Solidaridad, con el auspicio del Fondo para Iniciativas de la Sociedad Civil (PRIL).