

EXPERIENCIAS EN GESTIÓN Y DESARROLLO LOCAL

Mario Unda (Org.)

Mónica Dávila Jarrín

Julián Guamán

Ana María Larrea

Carmita Méndez

Jorge Pozo

Fabiola Santillán

Rosario Trujillo

Franklin Yacelga

Quito, Mayo 2005

EXPERIENCIAS EN GESTIÓN Y DESARROLLO LOCAL

Autores:

Mario Unda (Org.)

Mónica Dávila Jarrín

Julián Guamán

Ana María Larrea

Carmita Méndez

Jorge Pozo

Fabiola Santillán

Rosario Trujillo

Franklin Yacelga

Copyright:

Centro de Investigaciones CIUDAD - EED/EZE - Universidad Andina Simón Bolívar.

Primera edición:

Quito, Ecuador, Mayo 2005

Diagramación y portada:

TOYA-Centro de Investigaciones CIUDAD.

Ilustración: Bastón de Mando Indígena

En este volumen se reproducen las monografías presentadas ante la Universidad Andina Simón Bolívar con el fin de obtener el título de Especialización Superior en Desarrollo y Gestión Local, promoción 2002-2003.

Esta publicación es editada con el aporte de EED / EZE.

ISBN-9978-44-273-1

Centro de Investigaciones CIUDAD

Calle Fernando Meneses 265 y Av. La Gasca • Quito - Ecuador

Teléfonos: 2225198 / 2227091

Fax: 2500322

e. mail: confe@ciudad.ecuanex.net.ec

www.ciudad.org.ec

Universidad Andina Simón Bolívar

Toledo N22-80 • Quito - Ecuador

Teléfonos: 3228080 / 3228031

Fax: 3228426

e. mail: maelva@uasb.edu.ec

www.uasb.edu.ec

pág. **Í n d i c e G e n e r a l**

- 5 REVISITANDO EL DESARROLLO. REFLEXIONES EN TORNO A LAS EXPERIENCIAS DE "GESTIÓN LOCAL ALTERNATIVA".
Mario Unda
- 55 LA EXPORTACIÓN BANANERA EN NARANJAL, UN FACTOR DE DESARROLLO O EXCLUSIÓN.
Mónica Dávila
- 85 VISIÓN MUNDIAL EN EL ÁMBITO DEL DESARROLLO LOCAL.
Julián Guamán
- 121 "LOS DESAFÍOS DEL PROCESO DE DEMOCRATIZACIÓN EN COTOPAXI."
Ana María Larrea
- 161 GESTIÓN MUNICIPAL PARTICIPATIVA DEL CANTÓN IBARRA EN LOS AÑOS 2000 A MAYO DEL 2003.
Carmita Méndez, Rosario Trujillo, Jorge Pozo
- 199 MODELO DE GESTIÓN Y GERENCIA PARA GOBIERNOS LOCALES ALTERNATIVOS (CASO GUAMOTE).
Fabiola Santillán
- 233 LA GESTIÓN PARTICIPATIVA EN LA PROVINCIA DE SUCUMBÍOS.
Franklin Yacelga

***MODELO DE GESTIÓN Y
GERENCIA PARA GOBIERNOS
LOCALES ALTERNATIVOS
(Caso Guamote)***

Fabiola Santillán Peralvo

Índice

I.	Introducción	203
II.	Los objetivos del modelo	204
III.	Metodología utilizada	205
IV.	Modelo de gestión para gobiernos locales alternativos	206
1.	La problemática de gobiernos locales alternativos (caso guamote)	206
2.	Definición del marco de referencia del modelo	207
3.	Modelo para gobiernos locales alternativos – participativos	208
4.	Estructura y desarrollo del modelo	209
V.	Modelo de gerencia integral para gobiernos locales alternativos	210
1.	La "cabeza" de nuestro modelo	211
2.	Los pilares	212
3.	Las herramientas de la gerencia integral	214
a)	Plan estratégico institucional	214
b)	Plan de desarrollo municipal	216
c)	El sistema administrativo	217
i.	Sistema de dirección y liderazgo	217
ii.	Sistema de organización	218
iii.	Sistema de personal	221
d)	El sistema financiero	223
4.	Ejes transversales	228
a)	capacitación profesional	228
b)	Marco legal para apoyar la gestión municipal	230
c)	Sistema de comunicación	230

I. Introducción

Bajo el liderazgo de la primera alcaldía de Mariano Curicama (1992-1996), Guamote inicia la construcción de un nuevo paradigma de desarrollo a través de un proceso de revalorización del pueblo indígena.

En esa administración las mingas se convirtieron no solo en un mecanismo para ampliar las obras públicas, sino fundamentalmente, en una herramienta para fortalecer la cohesión identitaria de las comunidades indígenas.

En el segundo período de Curicama (1996 – 2000), presenta una agenda que recogía las políticas y estrategias generadas tanto de su propia experiencia, como de los aportes del Movimiento Político Pachakutik, que en ese entonces estaba recientemente formado.

Su agenda dirigida hacia los gobiernos locales se fundamenta en los principios “no mentir, no robar y no ser ocioso” y como ejes: el fomento de la transparencia y la rendición de cuentas; la promoción de la participación social en la gestión pública; la interculturalidad; y en caso de no cumplirse con las expectativas de la población, la revocatoria del mandato.

Bajo estas premisas los líderes y lideresas indígenas locales, alentados por su alcalde, promovieron la conformación del primer Parlamento Indígena Cantonal del país (1997) y en forma casi simultánea la constitución de un Comité de Desarrollo Local.

El Parlamento Indígena Cantonal estaba conformado por los/as presidentes de los 133 cabildos, como ente encargado de legislar a favor de toda la población y de fiscalizar a la administración pública local. El Comité de Desarrollo Local, conformado por la Municipalidad y las 12 organizaciones de segundo grado (OSGs), encargado de coordinar la gestión del desarrollo local.

Bajo acuerdo entre la Municipalidad, el Parlamento y el CDL, se decide dar paso a la elaboración del Plan Participativo de Desarrollo del Cantón Guamote (PPDCG).

Como estrategia para la ejecución del PPDCG y reconocido por los diferentes actores como la guía para el desarrollo cantonal, se configuraron las *Mesas de Concertación* (una por cada uno de los ejes estratégicos), que asumen la responsabilidad de concertar con los diversos actores sociales e institucionales la concreción de los objetivos del PPDCG y, posteriormente, la estructuración de los Planes Operativos Anuales (POAs) por áreas estratégicas.

José Delgado (2000-2004), es elegido alcalde y accede al liderazgo del Cantón asumiendo la responsabilidad de continuar el proceso: la ejecución del PPDCG; dinamizar las Mesas de Concertación; facilitar la estructuración de los POAs; estructurar presupuestos participativos basada en los planes anuales; fortalecimiento de la gestión municipal; administrar en el marco de la transparencia en la perspectiva de alcanzar los más altos índices de calidad, eficiencia y eficacia.

En ese marco, la Municipalidad y Terranueva elaboraron el proyecto “Transparencia y Control Social en la Municipalidad de Guamote” que recibe en el año 2002 el apoyo financiero de ESQUEL para su ejecución.

La presente sistematización recoge la experiencia lograda en el desarrollo del Proyecto Transparencia y Control Social. Las propuestas desarrolladas para sintonizar de la mejor manera posible la municipalidad

con el PPDCG, mediante la definición de nuevas formas de organización del trabajo institucional, y de nuevas estrategias de dirección que se constituyen en el Modelo de Gerencia y Gestión producido en el marco del presente proyecto, es, un aporte no solo para Guamote sino para otras municipalidades que apuestan a la participación social, a la equidad y la transparencia.

Esta experiencia reconfirma que para modificar la gestión local, a más de promover la organización de la sociedad civil, consolidar la organización comunitaria y fortalecer la participación efectiva, es indispensable lograr la renovación institucional de la Municipalidad hacia la eficiencia, eficacia y transparencia. En este proceso es preciso tener en cuenta la resistencia al cambio por parte de los actores internos de la municipalidad y de otros externos acostumbrados a relaciones clientelares y asistencialistas que generan conflictos en el proceso.

Organizar un sistema de control social que garantice el involucramiento de la sociedad local en la fiscalización de la gestión municipal, sólo es viable en la medida de la voluntad y el compromiso de ambos actores: *Estado y sociedad civil local*. No solo depende de la apertura de las autoridades que deben estar dispuestas a rendir cuentas de sus actos permanentemente, sino de la conciencia cívica, madurez y capacidad de las dirigencias sociales para que la contraloría no se convierta en una herramienta de la política electoralista, sino en la base de la democracia participativa.

Para avanzar en el diseño de las propuestas y su posterior implementación, se requiere crear una nueva cultura organizacional, basada en el compromiso, participación efectiva, responsabilidad, coordinación, trabajo en equipo, comunicación eficaz, entre otros temas. Por ello, la estrategia utilizada para alcanzar el cambio de la cultura organizacional fueron *las acciones de capacitación y motivación*; a través de talleres, reuniones focales y diálogos personales; dirigidos al entrenamiento en las teorías y técnicas de la gestión local y a la promoción de la motivación para el cambio.

II. Los objetivos del modelo

Objetivo general:

Aportar al manejo transparente de los recursos destinados al desarrollo local, mediante el diseño de una propuesta de un *Modelo de Gerencia y Gestión de Gobiernos Locales Alternativos*, que responda a la realidad de gobiernos locales (municipalidades y juntas parroquiales), en la perspectiva de optimizar el uso de los recursos.

Objetivos específicos:

- Identificar las formas de dirección de los gobiernos locales en materia de: entorno de desarrollo local, sistema de planificación, sistema de organización, sistema de dirección y formas de control.
- Facilitar el diseño de las herramientas del Modelo: planes institucionales, planes operativos anuales, presupuestos participativos, sistema de organización, reordenamiento de procesos (organización), sistemas de control interno, sistema de información y comunicación y el marco legal, e integrarlas al Modelo a efectos que se constituyan en el eje de la administración de estas organizaciones.
- Diseñar una propuesta de estrategias de implementación del Modelo, a efectos de lograr en el corto plazo el empoderamiento de todos los actores: directivos y colaboradores.

III. Metodología utilizada

La presente sistematización es el resultado del Proyecto: Transparencia y Control Social, desarrollado en la Municipalidad de Guamote, en el período 2002-2003, bajo la dirección de Terranueva y con el auspicio financiero de ESQUEL.

A continuación sintetizamos la metodología utilizada en la ejecución del Proyecto.

FASE I. La socialización del proyecto

En la perspectiva de lograr el compromiso y el empoderamiento de cada acción desplegada en el Proyecto, la primera actividad estuvo dirigida a socializar entre todos los actores sociales tanto a nivel interno de la municipalidad como en el sector externo, los objetivos, alcance y procesos de la propuesta.

FASE II La participación efectiva

A efectos de que las propuestas no fueran exclusivamente el resultado de una labor del equipo técnico del Proyecto, se trabajó intensivamente en procesos motivacionales y de capacitación sobre los temas de trabajo; se impartieron varios talleres en temas de gestión municipal, desarrollo humano, motivación, liderazgo, planificación estratégica, sistemas de organización, contraloría social, sistema de comunicación, entre otros.

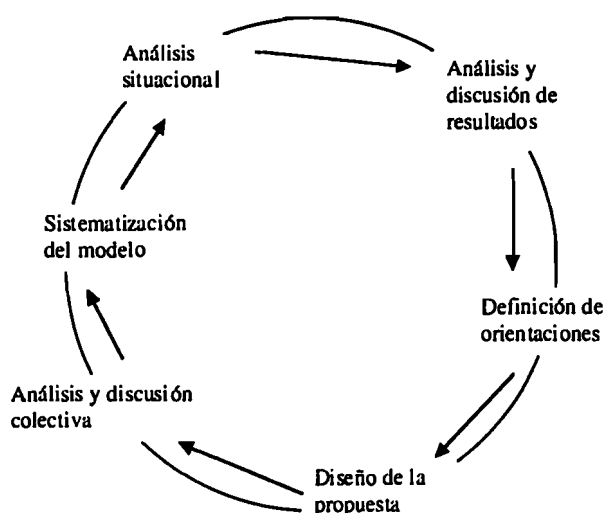
FASE III El POA del proyecto

A efectos de contar con un instrumento de dirección que permita evaluar la ejecución de las tareas, se estructuró el POA, con la identificación detallada de actividades, responsables, tiempos y calidad de los resultados. Para ejecutar esta acción se elaboró una guía metodológica.

FASE IV: Desarrollo del proyecto

Cada uno de los subproyectos definidos, fueron ejecutados en un circuito que comprendió:

1. Análisis situacional de los factores externos e internos que determinan el comportamiento organizacional de la municipalidad.
2. Análisis y discusión de resultados. Los resultados de este estudio fueron discutidos con los actores internos en talleres ampliamente participativos.
3. Definición de orientaciones: para el diseño de las propuestas, se realizaron talleres participativos para presentar los criterios de cómo querían trabajar.
4. Diseño de propuestas: fueron diseñadas por el equipo técnico con base a los resultados del diagnóstico, las orientaciones recogidas en los talleres y las teorías y metodologías contemporáneas adecuadas a la situación organizacional.
5. Análisis y discusión colectiva: cada propuesta estuvo sometida al análisis por parte de los actores sociales internos a la municipalidad. Sus observaciones y sugerencias fueron recogidas en la sistematización final.
6. Sistematización del Modelo: tarea ejecutada por el equipo técnico. Esta etapa comprendió una tarea permanente de realimentación.



IV. Modelo de gestión para Gobiernos locales alternativos

La presente sistematización es el resultado de un trabajo ampliamente participativo, realizado con base en un proceso de indagación, tanto a los actores internos como externos de las municipalidades de Saquisilí y Guamote, mediante la utilización de algunos instrumentos, como: talleres participativos, análisis en reuniones focales y entrevistas a profundidad a informantes calificados. Esta información ha sido contrastada con varios estudios - diagnósticos desarrollados en el sector. Los principales hallazgos podrían resumirse en los siguientes:

1. LA PROBLEMÁTICA DE GOBIERNOS LOCALES ALTERNATIVOS (Caso Guamote)

Se ha buscado superar modos endémicos de dirigir y conducir los gobiernos locales, tales como:

1.1 En el ambiente interno

a) Fortalezas

- Conciencia de los actores internos de las municipalidades, de la necesidad de emprender procesos de fortalecimiento organizacional debido a la necesidad sentida de insertarse en ambientes de democracia participativa.
- Equipos técnicos actualizados; tal el caso de los equipos de computación.
- Conciencia colectiva de pertenencia a organizaciones reconocidas a nivel nacional e internacional, por sus esfuerzos de trabajo participativo y consolidación del poder local alternativo, que motiva a los actores internos a emprender acciones para el crecimiento personal e institucional.
- Infraestructura necesaria para emprender procesos de modernización de procesos.
- Líderes y gobernantes interesados en avanzar en procesos de fortalecimiento organizacional y transparentar la gestión.

b) Debilidades

- La gestión y dirección de las municipalidades se llevan a cabo en forma empírica, no se cuenta con herramientas de gestión administrativa.
- El individualismo marcado por los grupos de poder.

- El regirse únicamente por el interés personal y no de grupo.
- Los desequilibrios, injusticias y la persistencia de desigualdades.
- El clientelismo, paternalismo y asistencialismo generalmente electoralistas.
- Considerar a los talentos humanos, como simples “empleados” que tienen y deben cumplir tareas y responsabilidades, definidas por organismos extraños a la institución.
- Presencia de nepotismo, varios familiares trabajan en la misma institución.
- Superposición de funciones: una misma persona cumple más de una función lo cual limita la eficiencia y productividad.
- No se han establecido sistemas de evaluación del proceso de construcción del desarrollo local.
- El marco legal es insuficiente. La mayoría de las normas son desactualizadas. No se cuenta con reglamentos internos (adquisiciones, caja chica, viáticos; de uso de vehículos y maquinaria pesada; uso de combustibles y lubricantes; uso de bienes, etc.)
- Los mecanismos informales de comunicación son los habituales y los que generan múltiples conflictos.
- La gestión financiera no cumple con sus responsabilidades, pese a disponer de equipos y tecnología actualizada que facilitarían su trabajo. No produce información presupuestaria, contable ni financiera.
- El control interno está ausente de los procesos financieros. En cualquier actividad son posibles actos reñidos con la transparencia.

1.2 En el ambiente externo

a) Oportunidades

- Interés y apoyo de ONG's para impulsar tareas de fortalecimiento institucional en la perspectiva de sostener gestiones transparentes y anticorrupción.
- Tejido de organizaciones sociales fortalecido y con alta motivación para participar en las decisiones de desarrollo de su comunidad.
- Importante material bibliográfico en el ámbito del desarrollo local y, aunque en forma limitada de aspectos de gestión administrativa y financiera.
- Amplio interés de ONG's de apoyar los procesos de consolidación de iniciativas en el ámbito del desarrollo local.

b) Amenazas

- Ausencia de líderes capacitados, que asuman la dirección de las diversas instancias organizativas del poder local.
- Politización de los procesos de desarrollo local, por varios líderes sociales.
- Generación de nuevos grupos de poder que mantienen las características de los gobiernos locales tradicionales.

2. DEFINICIÓN DEL MARCO DE REFERENCIA DEL MODELO

A través de varios talleres de reflexión colectiva, se definieron en Guamote algunos conceptos de base para avanzar en la construcción del modelo alternativo de gestión municipal. Estos conceptos bien podrían ser generalizados a otras instancias de gobiernos locales.

La Municipalidad será la instancia de dirección del cantón que tenga como propósitos fundamentales: A) Optimizar y transparentar el manejo de los recursos en beneficio de la población, en el marco de la democracia participativa y el desarrollo sustentable; B) Facilitar la realización de las acciones planteadas en el PPDCG; C) Promoverá el desarrollo de proyectos productivos y de desarrollo local, orientados a resolver los problemas prioritarios y a reducir la pobreza de la población; D) Será también el artífice del desarrollo de actividades orientadas a consolidar la democracia participativa a través de la realización de acciones encaminadas a fortalecer el tejido de organizaciones del cantón.

Gestión y gerencia integral de gobiernos locales participativos: Arte de conducir los procesos, mediante una visión integradora de todos los elementos de la municipalidad, en la perspectiva de lograr, en términos de calidad y eficiencia, el mejoramiento continuo de la calidad de vida de la población, mediante la consolidación del poder local basado en la participación ciudadana.

Implican el manejo de:

- **Talentos humanos:** referidos a los colaboradores y sus conocimientos, experiencias, motivación, intereses, aptitudes, actitudes, habilidades, potencialidades, salud.
- **Recursos materiales:** relacionados con el dinero, instalaciones físicas, maquinaria, muebles, materiales, herramientas.
- **Recursos técnicos:** concretados en los sistemas, procedimientos, instructivos, modelos de gestión administrativa y financiera.
- **Recursos financieros:** busca controlar el manejo de ingresos y egresos a través de herramientas como los presupuestos participativos, contabilidad, sistemas de control, etc. a fin de contribuir a mejorar la producción de información válida para el proceso de toma de decisiones y, facilitar la contraloría social.

Gobierno local participativo: Sistema mayor que abarca varios subsistemas (sistema de dirección, sistema financiero, sistema contable, entre otros) que actúan en forma interrelacionada e interactuante con la finalidad de lograr, en los plazos establecidos, la misión y visión institucionales.

3. MODELO PARA GOBIERNOS LOCALES ALTERNATIVOS -PARTICIPATIVOS

Universalmente las instituciones actuales se desenvuelven en ambientes de cambios violentos, producto de la revolución científico-tecnológica, expresadas mayormente en las telecomunicaciones mundiales; además, de las nuevas formas de interrelación, originadas por la globalización de mercados.

En lo nacional se enfrentan procesos de "modernización del Estado" que políticamente, responden a intereses de los tradicionales grupos de poder que han convenido en la estrategia de la privatización como única forma de "modernizar" a un Estado. Se suma a esta estrategia privatizadora la supresión de subsidios, la reducción de la burocracia estatal, la crisis del sistema financiero, entre otras.

¿Cómo contextualizar hoy a las instituciones públicas en temas de gestión?

Múltiples son las alternativas vistas desde la perspectiva de cada tratadista. Así, plantearían modelos de gestión como la calidad total, la reingeniería, el empoderamiento, la gerencia estratégica, la administración por objetivos u otro modelo producto de las experiencias en el tema.

Para un gobierno local participativo, consideramos que la alternativa válida es iniciar un proceso de mejoramiento continuo, que abarque todas las áreas funcionales de la municipalidad; preceptos que se inscriben en las teorías de la administración de la calidad y del enfoque sistémico. Además, se asienta en el concepto de la primacía del todo, el cual sugiere que las relaciones son, literalmente más importantes que las cosas, y que la totalidad es más importante que la suma de las partes.

Sostenemos que toda organización es un sistema, y modelar su funcionamiento, la forma de su gestión, la dinámica de su administración, supone tener en cuenta un pensamiento sistémico. Coincidimos con Jean Paul Sallenave cuando afirma que: "La Gerencia Integral es el arte de relacionar todas las facetas del manejo de una organización en busca de una mayor competitividad".

I. SALLENAVE. Jean-Paul "La gerencia integral ¡No le tema a la competencia, témale a la incompetencia". Ed. Norma. Colombia., 2002. pág., 4

Estructurar una propuesta en este ámbito, parte de la necesidad de conocer el comportamiento de los verdaderos problemas que afrontan estas organizaciones de carácter público, con base en la comprensión de que - en los escenarios actuales y futuros- aparecen variables que cobran una inusitada dimensión que rebasa el ámbito local, para ubicarse en el escenario regional y nacional.

Lo dicho adquiere relevancia en virtud de que la administración tradicional se basa en el respeto irrestricto a la jerarquía y a las normas. En su ámbito, uno de los preceptos que sostiene su modelo se relaciona con el postulado: *los gerentes piensan, a los demás se les paga para hacer, no para pensar*. En cambio, las organizaciones de hoy, consideran al colaborador² como el capital más importante de la institución. De este modo buscan ser organizaciones de conocimiento³, deben y tienen que ser capaces de insertarse con eficiencia y eficacia en la economía globalizada y, fundamentalmente, en nuestro caso, en el enfoque de las democracias participativas como la alternativa válida que viabiliza a que gobiernos locales estén al servicio de las mayorías, y no al servicio de los grupos de poder económicos y políticos tradicionales. Para ello tienen que producir servicios de la más alta calidad y a bajo costo, con orientación marcada a satisfacer las necesidades de la comunidad y a promover el desarrollo sostenido de la sociedad en su conjunto.

En este contexto, diseñar un *Modelo de gestión*⁴ para *Gobiernos Locales Alternativos*, ha implicado traducir teorías, metodologías y técnicas de la administración contemporánea en el espacio de la *democracia participativa* y de la solidaridad en la cual, la transparencia, equidad, interculturalidad, son, entre otros, los principios que han sido propuestos como sostén de la nueva municipalidad.

El paradigma propuesto se relaciona con *modelos de gerencia y gestión participativa* que se sustentan en:

- Considerar a los ciudadanos/as como fuente de la soberanía y la correspondiente sustentación del proceso de democracia participativa y solidaria.
- Cerrar las distancias entre la municipalidad y los actores sociales (la sociedad civil) para superar las debilidades de la democracia representativa, sustituyéndola por la participación efectiva.
- Ofertar servicios eficientes y coherentes con las demandas priorizadas por la sociedad local.
- La presencia de liderazgos al servicio de los sectores sociales postergados y excluidos históricamente.
- La institucionalización de espacios y mecanismos de participación social en la gestión pública local.

De acuerdo a lo anteriormente indicado se puede resumir que la gestión y gerencia de gobiernos locales participativos debe considerar, al ser humano como el *actor* que tiene necesidades, intereses y motivos para "ser" y "actuar", de una u otra manera, dentro de la organización. Por tanto, es necesario desplegar todos los esfuerzos para lograr la cohesión de criterios dirigidos al bienestar común que permitan la constitución de un **equipo** de trabajo, que despliegue todos sus esfuerzos para alcanzar el éxito institucional.

4. ESTRUCTURA Y DESARROLLO DEL MODELO

Los procesos de descentralización y desconcentración administrativa, la presencia de un nuevo marco legal para gobiernos seccionales y fundamentalmente la consolidación de los poderes locales, exige un tipo dife-

-
2. Edward Deming acuña la palabra "colaborador" para referirse al trabajador, en el sentido que para la Calidad Total, los trabajadores conforman un equipo participativo comprometido con la visión y objetivos de las organizaciones y con su participación efectiva en la solución de conflictos. Nótese que hemos comenzado a emplear este término.
 3. Senge, plantea en "La quinta disciplina", una propuesta para la construcción de organizaciones inteligentes, es decir, organizaciones de conocimiento.
 4. Entendemos por *Gerencia y gestión de gobiernos alternativos*, al instrumental teórico - metodológico de las ciencias administrativas y su utilización con organizaciones locales, en la búsqueda de colaboraciones para cimentar y consolidar el proceso de construcción de un determinado Poder Local, en el marco de la democracia participativa y de desarrollo sustentable.

rente de gobierno local. Es indispensable introducir nuevos conceptos y estrategias que sirvan de referencia frente a las demandas actuales y desafíos del futuro que presenta la comunidad a los gobiernos locales.

En este proceso de búsqueda, las organizaciones sociales encuentran dificultades para interpretar las nuevas realidades, proyectar las implicaciones de éstas en sus actividades y organizar iniciativas de cambio, para construir la nueva base de sostenibilidad institucional.

Para esto, el diseño del *Modelo* parte de la concepción de que la municipalidad (y toda organización pública y social) es una totalidad, un sistema integrado por varios subsistemas (dirección, gestión, planificación, finanzas, personal, legal), sistema que a su vez, forma parte de una macroesfera: el Sistema de Gobiernos Locales. Cabe indicar que su accionar está inmerso en un medio ambiente interno y externo que condiciona su funcionamiento.

El *Modelo* diseñado que explicamos dentro de nuestra experiencia de planificación para la Municipalidad de Guamate, abarca todos los subsistemas, bajo la concepción de que no se puede avanzar armónicamente, si solo se reforma a uno de estos componentes. Por ejemplo, diseñar un reglamento orgánico funcional a la luz de las propuestas existentes en el sector municipal, sin tomar en cuenta los cambios de paradigmas en la gestión local, sólo sería un *instrumento de "adorno"*; es decir, no tendría ninguna funcionalidad. Similar efecto produciría diseñar un plan estratégico institucional, sin tener como referente fundamental el Plan de desarrollo cantonal (PPDCG) y sin la transformación de los demás subsistemas.

Desde esta concepción, la propuesta estuvo orientada a apoyar la consolidación de una *Municipalidad Participativa* con capacidad de resolver problemas políticos, económicos y sociales locales y regionales; apoyar el crecimiento de las instituciones vinculadas con la estructura de los *poderes locales*; y, generar una dinámica de crecimiento permanente de autoridades, actores sociales, empleados y colaboradores que conduzca, en el mediano plazo, a contar con talentos humanos formados y con suficiente experiencia en actividades vinculadas con el desarrollo local, la democracia participativa y las teorías y técnicas de gestión de gobiernos locales.

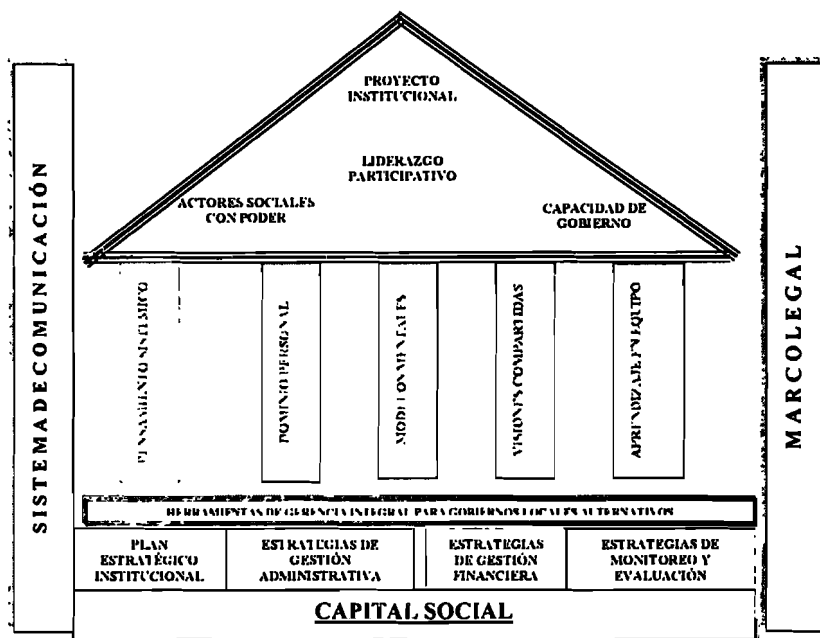
De este modo, el *Modelo* plantea como eje conductor, *la necesidad de desarrollar un liderazgo alternativo basado en la participación efectiva*, que sea capaz de atraer a la gente tanto en lo interno cuanto a los actores sociales organizados (formal e informalmente) del cantón, para aunar esfuerzos y poner en ejecución los Planes Participativos de Desarrollo de sus respectivos territorios.

Desde la perspectiva metodológica planteada, integran el *Modelo* los siguientes componentes:

- Liderazgo participativo como eje central.
- Los tres ejes direccionadores: a) proyecto institucional; b) actores sociales con poder; c) capacidad de gobierno.
- Pilares que le dan estabilidad al *Modelo* (organización inteligente): a) pensamiento sistémico; b) dominio personal; c) modelos mentales; d) visiones compartidas; y, e) aprendizaje en equipo.
- Herramientas de la gerencia integral: a) planificación estratégica institucional; b) estrategias de gerencia administrativa; c) estrategias de gerencia financiera; d) estrategias de monitoreo y control.
- Capital humano; y,
- Ejes transversales que cruzan toda la organización: a) capacitación y formación; b) marco legal y, c) comunicación.

Gráficamente, el "*Modelo de Gerencia Integral para Gobiernos Participativos Alternativos*", podría representarse, en el siguiente esquema:

MODELO DE GERENCIA INTEGRAL PARA GOBIERNOS LOCALES ALTERNATIVOS



Desglosemos cada uno de los componentes según el esquema diseñado en el contexto de la planificación de la Municipalidad de Guamote.

1. LA "CABEZA" DE NUESTRO MODELO

Tiene como función central la dirección y la conducción de las acciones que conduzcan al logro de la visión institucional. Dicha "cabeza" está dirigida por un liderazgo participativo y conformado por tres componentes básicos:

- Proyecto institucional
- Capacidad de gobierno
- Actores sociales con poder

El liderazgo alternativo se constituye en una condición *sine qua non*, para conducir organizaciones de la naturaleza planteada. Su estilo deberá orientarse a consolidar la participación efectiva de la ciudadanía en la toma de decisiones inscritas en el desarrollo local y en la gestión de la municipalidad.

a) Proyecto institucional

El proyecto institucional implica definir un horizonte de acción de largo alcance, en concordancia con las realidades emergentes y desafíos futuros. Esto conlleva a identificar a las *Municipalidades Alternativas* con un horizonte diferente, capaces de insertarse en la nueva dinámica del desarrollo local y nacional y trabajar en la perspectiva de ser los conductores de procesos de cambio que coadyuven a la consolidación del desarrollo sustentable y a la afirmación de la democracia participativa.

En este marco, es de fundamental importancia la presencia de ideas y objetivos claramente estructurados, como insumos esenciales para saber a dónde se quiere llegar, cuál es el proyecto de futuro. Se dice generalmente que *no existe viento favorable para el velero que no tiene rumbo*; esto se tiene que considerar en todo diseño y horizonte institucional.

b) Capacidad de gobierno

En términos administrativos la "Capacidad de gobierno" tiene relación con el "equipo técnico-político", que va a trabajar con el Alcalde, y que le va a apoyar de manera práctica y eficiente en las tareas técnicas, administrativas, financieras y políticas, emparentadas con las funciones tradicionales y fundamentalmente con aquéllas asignadas en los planes de desarrollo cantonales y otras que tengan relación con el servicio y desarrollo de la comunidad y con el afianzamiento de la construcción del *poder local*.

Entendemos como "equipo técnico-político" al grupo humano que está constituido por los funcionarios municipales responsables de la producción de información técnica, política, administrativa y financiera y que, facilitan el proceso de toma de decisiones con eficiencia y eficacia, a la autoridad municipal, además constituyen el soporte eficaz en el desarrollo de las acciones vinculadas con el fortalecimiento de la institucionalidad municipal.

c) Actores sociales con poder

Para el ejercicio del poder es imprescindible mantener y consolidar la confianza de la *ciudadanía*, por medio de la vigorización de los espacios de participación en la toma de decisiones respecto al qué hacer, cómo y cuándo hacer y, en el ejercicio del control social. Por ello, se debe establecer mecanismos de participación, que se expresarán en la manera de asumir compromisos efectivos por parte de la comunidad. Así, los actores sociales lograrán tener credibilidad en la institución para que le presten apoyo social, político y financiero.

En este contexto, los actores sociales que son en general la misma comunidad, son los llamados a exigir que se transparenten los procesos, se tomen decisiones en beneficio de la población urbana y rural, y se sistematice y evalúe toda la gestión. Los actores sociales, en última instancia construyen el espacio que hace posible la instauración de las nuevas formas de gobierno en el cantón.

2. LOS PILARES

Postulamos que es necesario hacer una municipalidad de conocimiento, de aprendizaje continuo, fundamentada en la necesidad de aprender a ver su realidad circundante desde la óptica del desarrollo local sustentable, para poder actuar sobre ella y participar activa y efectivamente en los nuevos procesos que vive el cantón.

Toda institución tiene posibilidad de transformarse positivamente cuando cambia la actitud mental de sus integrantes de manera sostenida. Este postulado es la esencia para la refundación de municipalidades tradicionales, en la perspectiva de lograr aquella *municipalidad alternativa* que proyectamos.

Cuando se transforma la mentalidad de las personas, cambian también sus prácticas de trabajo y es de este modo que estos cambios sostenidos en las prácticas de trabajo estimulan a su vez, los cambios en las estructuras organizativas.

Los pilares esbozados en el esquema que presentamos anteriormente dan *estabilidad al cambio* que se quiere lograr. Esta es la teoría de Peter Senge que se llama "organización inteligente"⁵. Está constituido por:

5. SENGE, Peter (et al.), "La quinta disciplina en la práctica. Cómo construir una organización inteligente". Bigsa. Barcelona. 1998.

a) Pensamiento sistémico

Un reto fundamental es superar los paradigmas tradicionales basados en las formas de entender a las organizaciones como la suma de las partes y actuando sobre ellas en forma independiente, para dar paso a la concepción holística de la institución, es decir, comprender que una municipalidad implica una integralidad conformada por instancias internas y externas que funcionan en forma interactuante e interrelacionada para producir resultados planeados. Tener un pensamiento sistémico hará ver la dimensión de la totalidad en conjunción con sus partes. Un problema sólo podrá ser resuelto eficazmente cuando se logre ubicar las interrelaciones que lo afectan y atacar a la vez todas ellas⁶.

Lograr que los actores internos y externos alcancen un nivel de *inconsciente colectivo* que VEAN a la municipalidad como un todo orgánico, requiere tiempo y acciones continuas de capacitación.

b) Dominio personal

Descubrir quiénes somos, qué queremos, cuál es nuestra misión en la vida y, sobre todo, qué es lo que somos verdaderamente capaces de hacer, induce: a) identificar nuestras potencialidades y establecer la relación con la visión de la municipalidad; b) desarrollar la capacidad para proponer soluciones nuevas y creativas a los problemas institucionales y, de inventar y recrear ideas para aceptar el *compromiso* de crecer, cada vez más, junto con la organización.

No sólo tenemos que trabajar para aprender a reconocernos en nuestras verdaderas capacidades, sino también en las capacidades de la gente que nos rodea⁷.

c) Modelos mentales

Un modelo mental es una cosmovisión a través de la cual uno ve y entiende el mundo; comprende un marco de referencia que determina cómo pensamos y actuamos. Generalmente, creemos que somos así por causa del destino, que actuamos así, *porque así me obligan mis padres, mis jefes, mis compañeros*, sin darnos cuenta que somos producto de la herencia e indudablemente de la influencia del medio ambiente social, político, cultural que nos rodea, y que gracias a ello hemos ido construyendo un tipo de modelos mentales expresados en hábitos y formas de conducta individuales y colectivos.

Los modelos mentales de los colaboradores, contruidos a lo largo de toda su vida laboral, se ponen en crisis con las nuevas dinámicas que viven los cantones que incursionan en impulsar el modelo de democracia participativa y desarrollo local, dado que prevalecen acciones cotidianas y comportamientos habituales de gobiernos locales tradicionales.

d) Visiones compartidas

La visión es "...una imagen del futuro que deseamos crear, descrita en tiempo presente, como si sucediera ahora. Una 'proclama de visión' muestra adónde queremos ir y cómo seremos cuando lleguemos allí"⁸. Pero no se limita a este enunciado, es mucho más profunda porque en ella subyacen los *valores* y los *propósitos* mismos de la municipalidad.

6. Hacemos constar que durante el proceso de trabajo del "Proyecto Transparencia y Control Social" se han hecho múltiples esfuerzos en talleres para entregar a los colaboradores la información sobre el tema.

7. El "Proyecto Transparencia y Control Social" ha posibilitado el que se trabaje en forma intensiva en tareas motivacionales tendientes a lograr que los actores (autoridades y colaboradores) descubran sus potencialidades.

8. SENGE, Peter. Op. Cit. Pág. 314.

La visión se convertirá en la fuente de inspiración y desarrollo sostenido de la municipalidad, en tanto permite comprender que hay un proceso y no una serie de tareas concluidas. Es importante que en el camino todos los actores aprendan a descubrir en sí mismos la capacidad de crear una visión personal que dé sentido a su vida y a su trabajo, que despierte el entusiasmo por crecer y servir y que apoye la visión central propuesta por sus líderes.

Se definirán colectivamente la visión de futuro de los gobiernos locales, en estricta relación con la visión cantonal. Aquí el mayor esfuerzo fue trabajar en la comprensión de los colaboradores de la institución, del proyecto cantonal.

e) **Aprendizaje en equipo**

Un equipo de trabajo es un conjunto de personas que se necesitan mutuamente para actuar. Todos los equipos son grupos pero no todos los grupos son equipos; por lo tanto, la noción de equipo implica el aprovechamiento del talento colectivo, producido por cada persona en su interacción con las demás.

Si tenemos en cuenta lo anterior, el aprendizaje en equipo apoya sustancialmente los procesos para la creación de una organización inteligente. Esta propuesta, implica construir un *gobierno participativo* eficaz, al servicio de la comunidad en el marco del desarrollo sustentable.

3. LAS HERRAMIENTAS DE LA GERENCIA INTEGRAL

El tercer componente general del Modelo propuesto se relaciona con las "*Herramientas de la gerencia integral*". Se ha incluido los siguientes subsistemas:

- Planificación estratégica institucional.
- Sistema administrativo (sistema de dirección y liderazgo; sistema de organización; sistema de gestión de personal; plan de capacitación)
- Sistema financiero (presupuestos participativos; modernización del sistema contable; sistema de administración de caja; manual de procedimientos administrativos; sistema de contraloría social.

Se trata de desarrollar estos subsistemas como parte del sistema integral que constituye un gobierno local alternativo; en la que todos deben funcionar en forma interrelacionada e interactuante y en la que cada uno de ellos aportará para la refundación de la municipalidad a la cual se alude en forma reiterada, debido a que este es el objetivo central del Modelo⁹.

a) **Plan estratégico institucional**

La planificación estratégica como instrumento técnico-político, permite racionalizar y priorizar las acciones que se requieren emprender, para cumplir con un proceso de cambio profundo en los gobiernos locales alternativos.

El plan tiene relación con las acciones que se requieren ejecutar para transformar la estructura interna de estas organizaciones con el fin de readecuar su funcionamiento y adaptar, de manera eficiente, a los procesos de control social y a las nuevas demandas de la comunidad.

9. Si bien la finalidad concreta de nuestro Modelo podría situarse en modernizar la municipalidad, en el marco del "Proyecto Transparencia y Control Social" es la estrategia la que permitirá transparentar la gestión de los gobernantes y que facilitará el ejercicio de la contraloría social por parte del PIP.

Para estructurar el Plan de Desarrollo Institucional (PDI), se tomará como insumos esenciales las fortalezas y las debilidades, así como las oportunidades y amenazas, definidas en forma participativa por todos los actores de la municipalidad.

También se tomará información de los estudios diagnósticos realizados con base a información bibliográfica, entrevistas y reuniones grupales con las áreas funcionales. A partir de estos insumos, socializados exhaustivamente, con los directivos de los gobiernos locales (alcaldes, concejales/as, presidentes de juntas parroquiales y directores departamentales), se procederá a definir el marco lógico o filosofía institucional, concretadas en: valores, misión, visión y objetivos estratégicos, en un proceso ampliamente participativo.

Los resultados de la primera etapa - la filosofía institucional definida- será socializada entre los actores internos del gobierno local para lograr el empoderamiento y generar sinergia en el desempeño de las responsabilidades, en la búsqueda de alcanzar la visión y metas institucionales.

Igualmente, en forma participativa se diseñarán de toda una gama de acciones propositivas que constituyen las respuestas alternativas a la problemática planteada, expresada en los objetivos operacionales. Se utilizará la "Matriz de Planificación Institucional", que parte de la definición de los objetivos operativos, para continuar con la selección de actividades que posibilitarán su realización; se identificaron los responsables, plazos, actores sociales y sus roles por cada objetivo operativo.

A continuación se presentan los resultados del trabajo realizado en este tema, en la Municipalidad de Guamote:

i) Valores

Constituyen un conjunto de normas y creencias que regulan la vida de la institución; constituyen el soporte de la visión y misión, y su práctica estable genera la cultura institucional en la que subyacen los tipos de conducta de todos los colaboradores, en todos los niveles jerárquicos.

Cuando se planifica se debe considerar que cualquier tipo de transformación o cambio institucional deberá iniciarse a partir del fortalecimiento de los valores humanos a nivel individual y colectivo.

Para la Municipalidad de Guamote, se definieron los siguientes valores:

- Ama quilla (no ser ocioso), Ama Llulla (no ser mentiroso) y Ama shua (no ser ladrón)
- Solidaridad
- Disciplina
- Responsabilidad

ii) Misión

Expresa los propósitos de la organización, especifica las razones de su existencia, su función, su proyección y responsabilidad social. Responde a propios y extraños la pregunta ¿quiénes somos?

La siguiente es la misión para la Municipalidad:

Somos un gobierno local alternativo,
conformado por un equipo humano motivado para trabajar en un ambiente participativo,
que presta servicios a la comunidad,
en el marco de la interculturalidad y equidad,
para lograr el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

iii) Visión de futuro

Constituye la decisión más imaginativa de lo que pensamos, debería ser toda organización en un horizonte temporal. La Municipalidad de Guamote se planteó tal visión proyectada a diez años a partir de los referentes actuales.

La visión definida, entonces, fue:

En el año 2012,
la Municipalidad de Guamote,
será el Gobierno Local Alternativo mejor administrado del país,
ejemplo del manejo transparente de los recursos del Cantón.

Liderará la generación y ejecución de proyectos productivos y de desarrollo social,
enmarcados en la corriente de la economía solidaria,
y elevando las condiciones de vida de la población.

Será el facilitador eficaz para avanzar en el Poder Local,
para que la población satisfaga con dignidad y equidad sus necesidades.

iv) **Objetivos estratégicos**

Los objetivos estratégicos reflejan las *ideas fuerza* que deben orientar el accionar de toda organización y que se concretan en planes, proyectos y acciones específicas para el desarrollo cantonal.

Los objetivos estratégicos y que empezaron a sustentar la labor de la Municipalidad hoy, son:

- Contar con un sistema de gobierno local alternativo que garantice la conducción de la Municipalidad con eficiencia, eficacia, economía y calidad para optimizar y transparentar el manejo de los recursos, en beneficio de la población, en el marco de la democracia participativa y el desarrollo sustentable.
- Facilitar la realización de las responsabilidades del PIP, CDL, Mesas de Concertación, Juntas Parroquiales y más entidades organizadas en el Cantón, a efectos de garantizar la consolidación del Poder Local, la participación y la equidad.
- Diseñar y apoyar iniciativas orientadas a la capacitación y formación de líderes, lideresas y profesionalizar a los colaboradores de la municipalidad en gestión local, para formar equipos tecno-políticos capaces de dirigir los procesos de cambio y transformación de la municipalidad y del Cantón.
- Facilitar la ejecución del PPDCG mediante el apoyo a las organizaciones que desarrollan acciones en las seis áreas estratégicas, en las cuales se inscriben los servicios tradicionales que son de responsabilidad de la Municipalidad, en el marco de la interculturalidad, la equidad, el respeto y el compromiso con la sociedad.
- Conducir procesos de elaboración, gestión y ejecución de proyectos productivos y de desarrollo social, orientados a resolver problemas prioritarios y minimizar la pobreza de la población, con el fin de lograr el bien común.

b) **Plan de desarrollo municipal**

Guamote busca superar esquemas convencionales marcados por el clientelismo, el asistencialismo y la falta de transparencia, logrando pausadamente consolidar un real ejercicio de la democracia basado en la participación de los ciudadanos/as organizados en un amplio tejido social.

El plan tiene relación con las acciones que se requieren ejecutar para transformar la estructura interna de la organización. Este instrumento es imprescindible teniendo como fin el readecuar su funcionamiento y

coadyuvar a su adaptación de manera eficiente, a los procesos de control social y a las nuevas demandas de la comunidad.

El Plan de desarrollo municipal se diseñó considerando la "Matriz de planificación institucional" la cual contiene los siguientes componentes:

1. La identificación de problemas.
2. Objetivos estratégicos.
3. Objetivos operativos.
4. Actividades.
5. Responsables.
6. Plazo.
7. Actores institucionales y sociales.
8. Roles.
9. Estrategias de relacionamiento.

Asimismo, los resultados de esta etapa tienen y deben ser socializados en forma exhaustiva a fin de que los colaboradores de las diversas áreas funcionales, conozcan y ubiquen con claridad su ámbito de acción que le servirá para el diseño de los planes operativos anuales.

c) El sistema administrativo

Las estrategias de gestión administrativa constituyen las herramientas que conforman el sistema administrativo y son los subsistemas: de dirección y liderazgo, de organización y de control.

i- Sistema de dirección y liderazgo

La posibilidad de enfrentar los cambios propuestos en la perspectiva de construir una municipalidad alternativa, requiere de nuevos enfoques de dirección, esto es que se precisa de líderes que conozcan y comprendan el alcance de la participación efectiva –no solo en el discurso, sino y fundamentalmente, en la práctica-; que sean capaces de construir la visión institucional; que sean competentes en diseñar y estimular el desarrollo de programas de aprendizaje, de manera que los colaboradores desarrollen sus capacidades para enfrentar los nuevos retos que la constitución del Poder Local implica.

Los líderes tendrán que formarse en espacios formales y de trabajo *in situ*, basados en el principio de "mandar obedeciendo", (fórmula zapatista), lo cual significa que el poder, a más de orientarse al servicio, sea la voz y expresión de la voluntad comunitaria¹⁰.

En tal marco, se debe entender lo que caracteriza a los/as líderes/zas alternativos/as, los aspectos ético-políticos y técnico-profesionales. Tales líderes tienen que ser:

- Más que un/a "dirigente" un/a/ educador/a popular liberador/a.
- A más de la capacidad para la toma de decisiones, les caracteriza: la voluntad de suscitar el protagonismo de la comunidad, de interpretar sus iniciativas, de responder a las necesidades y expectativas de la sociedad en su conjunto y no de sus intereses personales o de su grupo.
- Su lucha subyace en la fuerza del derecho, la justicia, la solidaridad y la honestidad.

10. GIRARDI, Giulio. Desarrollo Local Sostenible, Poder Local Alternativo y Refundación de la Esperanza. En: http://www.nodo50.org/venezuela-unida/art_giulio_girardi01.htm#girardi01. Pág. 15.

- Promover proyectos de desarrollo sostenible, fortaleciendo su carácter alternativo.
- Constructores de comunidades alternativas, capaces de articular lo local con lo nacional, continental y mundial¹¹.

ii- Sistema de organización

La planificación responde a la pregunta ¿Qué tareas se deben llevar a cabo?, mientras que la organización plantea la pregunta ¿quién las efectuará? El quién, implica encontrar colaboradores (especialistas, técnicos, de apoyo y administradores) con las características adecuadas para que sean ejecutadas con calidad, eficiencia y eficacia; así como, la delegación de autoridad, asignación de responsabilidades, procesos de coordinación, identificación de líneas de información y normas de desempeño.

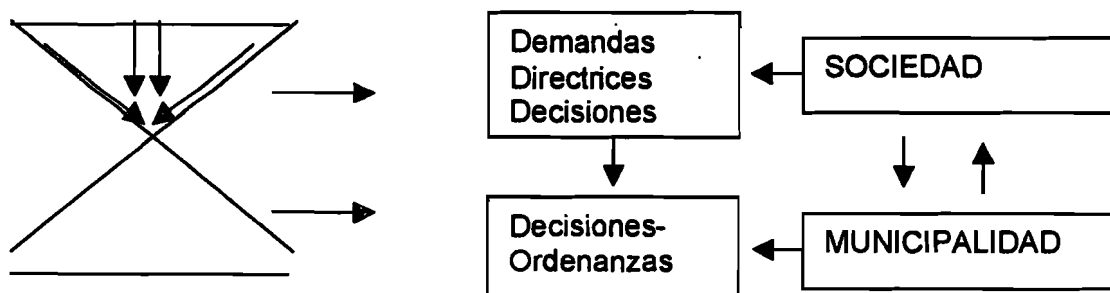
Una herramienta de apoyo a este subsistema son los *Manuales de Procedimientos Administrativos y Financieros*, que operan como medio para regular las actividades de la Municipalidad y actuar siempre en el marco del principio de la consistencia.

o ENFOQUE DEL DISEÑO DE LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA

Las Municipalidades Alternativas son espacios que buscan consolidar una democracia participativa real. Sus Concejos Municipales comprenderán las dimensiones de este reto para constituirse en un espacio que jurídicamente canalice decisiones trascendentales expresadas por el mandato popular, inscritas en los planes participativos de desarrollo cantonales.

Si se grafica la estructura organizacional interrelacionada de población/Municipalidad, tendrá aquél la forma de un reloj de arena. La población en la parte superior trasladará sus demandas y decisiones a sus respectivas organizaciones de primer grado, estas a su vez, a otras de segundo nivel, hasta llegar a las organizaciones de conducción de los procesos de desarrollo local.

El caso de Guamote: el Parlamento Indígena Popular; el Comité de Desarrollo Local y las Mesas de Concertación, las cuales se han estructurado en función de avanzar a la consolidación del Poder Local y, en la perspectiva de alcanzar la misión y metas establecidas en el PPDCG.



En este contexto, la Municipalidad asumirá las siguientes funciones:

- Canalizar demandas, decisiones y directrices ciudadanas.
- Viabilizar y brindar operatividad a los consensos consignados en los planes de desarrollo cantonales y en los planes operativos anuales.

11. Ibídem.

- Reflexión y delimitación de políticas dirigidas al desarrollo sustentable del cantón.
- Conducir la ejecución de los planes.

En consecuencia, la Municipalidad tiene responsabilidades directas en los logros y alcances que generen la ejecución de los planes.

Por lo tanto, la estructura organizativa de un Gobierno Local Alternativo, se fundamentaría en una nueva visión centrada en el entorno y en la conformación de *equipos de participación* que asumirían la responsabilidad de intervenir positivamente, en forma proactiva, en el desarrollo de todas las acciones.

Esta propuesta elimina la clásica estructura piramidal. Se sustenta en la necesidad de trabajar coherentemente en un *sistema* que permita el desarrollo continuo de los talentos humanos y que posibilite la integración de los actores sociales en amplios espacios de decisión, trabajo y coordinación. De este modo, el *Sistema* integra a las instancias organizativas internas así como a las organizaciones externas que tienen responsabilidad en los procesos de desarrollo sostenido del Cantón, en una unidad orgánica, *ubicando las relaciones de coordinación, responsabilidades y de participación ciudadana*.

Las instancias que conforman los estratos organizacionales estarían, a su vez, constituidos por equipos de participación integrados por los colaboradores de la municipalidad; y, las instancias externas, conformadas por el tejido de organizaciones sociales del Cantón.

Una entidad municipal alternativa necesita cumplir con su papel de apoyar y coordinar las acciones conducentes a consolidar la estructura del Poder Local, fundamentado en los puntales trascendentes como son la interculturalidad, la equidad, la participación; así como, favorecer la concertación política y social para lograr un desarrollo local sustentable; y, apoyar y coordinar las acciones conducentes a consolidar una democracia participativa sólida.

Por ello, implementar su estrategia de desarrollo requiere, entre otros aspectos, de un *Sistema Organizativo* que dé respuestas a las funciones tradicionales y adicionalmente, a sus nuevas responsabilidades incluidas en el *Plan Participativo de Desarrollo Cantonal*.

En este tipo de institución pública “participativa” que recibe de la ciudadanía no sólo opiniones y sugerencias, sino “mandatos”, el Alcalde no debe estar en la cúspide de la pirámide, sino en el centro de una red del proceso de toma de decisiones. La idea es tender a *no priorizar un modelo piramidal de gestión sino más bien a lo horizontal y participativo*. Este criterio es fundamental observar ya que reorienta toda la planificación institucional.

o ARQUITECTURA DE LA ORGANIZACIÓN

La propuesta de organización para este tipo de *Municipalidad Participativa* se fundamenta en nuevas visiones centradas en el entorno y en la conformación de equipos de participación, estructuradas en *Coordinaciones*.

Esta nueva concepción que elimina, como ya se dijo, la clásica estructura piramidal, para dar paso a una estructura organizativa conformada por las instancias internas y que incorpore a las organizaciones externas que tienen responsabilidad en los procesos de desarrollo sostenido del cantón, en una unidad orgánica, ubicándose las relaciones de coordinación, responsabilidades y de participación ciudadana.

Las *coordinaciones* internas estarán constituidas por *equipos de participación* conformados por los colaboradores de la municipalidad. Las instancias externas serán las conformadas por las organizaciones sociales del cantón.

La propuesta de la arquitectura organizacional se inscribe en la necesidad de prever el desempeño de las nuevas funciones y responsabilidades del desarrollo local, que las distingue de las municipalidades tradicionales.

Estas responsabilidades fundamentalmente son las siguientes:

- Normar los procesos fundamentales que conduzcan a fortalecer y consolidar el Poder Local Cantonal.
- Dotar de los recursos financieros establecidos en las instancias organizativas del Poder Local.
- Establecer un sistema administrativo de mejoramiento continuo de calidad de los procesos, que garantice la optimización en el uso de los recursos y su manejo transparente.
- Promover el fortalecimiento del tejido de organizaciones del cantón, el diseño, ejecución y desarrollo de proyectos productivos que beneficien a los sectores de mayor vulnerabilidad.
- Diseñar e implementar procesos de capacitación en gestión local, que promueva el desarrollo de capacidades locales para la conducción del proceso de consolidación del poder local.

El *Sistema de Organización* para un gobierno local alternativo será un diseño circular, en el cual el fundamento básico es la coordinación y participación. Esta propuesta conduce a pensar en una estructura de relaciones horizontales (estructura plana) en las que, la comunicación y la coordinación juegan un rol fundamental, constituyéndose en una trama que cruza a toda la organización. Se trata, entonces, de establecer un equipo de trabajo integral¹², dividido en subequipos¹³ que interaccionan e interactúan entre sí, para conjuntamente desempeñar esfuerzos para alcanzar la misión, visión y los objetivos estratégicos institucionales.

En esta perspectiva, se han definido tres estratos organizativos¹⁴:

- Centro de dirección (Acciones directivas internas).
- Coordinaciones de participación internos (acciones operativas).
- Coordinaciones de participación externos (acciones participativas).

Para cada equipo de participación se definirán los objetivos, las relaciones de coordinación y autoridad y su conformación con los colaboradores que sean capaces de cumplir con eficiencia sus responsabilidades.

¿Cómo se refleja, en la arquitectura organizacional, lo alternativo? Intentamos dar la respuesta a través de la creación de instancias funcionales, que cumplan las responsabilidades adicionales a las establecidas en los cuerpos legales, y que se concretan al fomentar el fortalecimiento del Poder Local. Estas instancias son las *Coordinaciones del Desarrollo Local*¹⁵:

Esta propuesta no aumenta burocracia; es decir, no se crearán partidas presupuestarias de personal en forma permanente. Los equipos de trabajo asumirán el desarrollo de programas y proyectos concretos que es-

12. Definimos como "equipo de trabajo integral" al que está conformado por los grupos de trabajo internos a la municipalidad y los actores sociales formalmente organizados, en relaciones de coordinación, que trabajan en pos de alcanzar un objetivo común.

13. A estos equipos se les denomina como "COORDINACIONES"

14. Información ampliada en este tema. Incluso una propuesta de "Reglamento Interno, se ubica en el Informe de Propuestas.

15. Ubicadas en la estructura en el estrato operativo.

tarán financiados por organismos nacionales y/o internacionales¹⁶. Su estructuración será progresiva en respuesta a la dinámica que el proceso de desarrollo local demande.

La inclusión en la estructura organizativa de la municipalidad de las instancias organizativas externas a ésta, visibilizan lo *alternativo*, puesto que, sus objetivos se centran en establecer las políticas y estrategias de participación ciudadana.

Las organizaciones de la sociedad civil, que participan en el proceso de construcción del Poder Local, hacen posible el afianzamiento de la democracia participativa ya que, al interactuar con la Municipalidad en tareas de coordinación, ejecución, evaluación y monitoreo de proyectos relacionados con los planes, se da un proceso participativo en la toma de decisiones. La incorporación de las organizaciones de la sociedad civil al mapa organizacional de la municipalidad, tienen su asidero en las nuevas formas de democracia participativa, esto es la necesidad de vincular las actividades y responsabilidades internas con las de nivel general de desarrollo del Cantón,

iii- Sistema de personal

La *gestión de personal* es la herramienta básica que trabaja en forma sistémica para apoyar el desarrollo de todas las acciones institucionales. En términos generales, se precisa contar con una planta de colaboradores/as altamente motivados y con sólidos conocimientos de los procesos, capaces de participar con efectividad y eficiencia en los nuevos roles a fin de optimizar su trabajo. La meta es la del diseño e implementación de un *Sistema de Gestión de Personal*, en el que subyace el principio de que cualesquier reforma que se requiera implementar o innovar, sólo es posible, con el concurso de autoridades y colaboradores altamente capacitados y motivados.

¿En dónde se radican las reformas? No solo en documentos científica o técnicamente diseñados, sino, fundamentalmente en la mente de los actores; de allí que trabajar en una eficiente administración de personal que apoye el desarrollo personal como medio para mejorar la autoestima y las relaciones interpersonales de excelencia, así como, el mantenimiento de altos índices de motivación individual y colectiva. Esta estrategia permite el desarrollo de una nueva cultura organizacional mediante la constitución de un ambiente de trabajo efectivo, caracterizado por óptimas interacciones sociales e interpersonales.

• COMPONENTES

El sistema comprende el desarrollo y diseño de las herramientas o instrumentos de gestión de personal inscrita en dos momentos:

1. *Actividades de la gestión de los talentos humanos*
 - 1.1 Plan de talentos humanos
 - 1.2 Diseño del puesto de trabajo
 - 1.3 Reclutamiento y selección
 - 1.4 Inducción al personal
 - 1.5 Capacitación y entrenamiento
 - 1.6 Evaluación del desempeño y retribución
 - 1.7 Medidas disciplinarias
2. *Nuevas herramientas de la gestión de talentos humanos*
 - 2.1 Desarrollo humano

16. El equipo de planta de la institución será el establecido en los presupuestos correspondientes.

- 2.2 Motivación y crecimiento
- 2.3 Empoderamiento (Empowerment)
- 2.4 Tercerización
- 2.5 Marketing personal

A continuación se sistematizan los contenidos de cada componente:

- **El plan de talentos humanos**

Proporciona las herramientas que conducen el camino a seguir para coadyuvar a la construcción de un gobierno local alternativo. Permite el empoderamiento de todos los colaboradores de la institución que apoya el crecimiento personal y el desarrollo de la autoestima. Habilita a que todos sus integrantes evalúen en forma similar sus avances y el grado de contribución al logro de los objetivos institucionales. Responde a las necesidades de la nueva institución municipal.

- **Diseño del puesto de trabajo**

El perfil del puesto de trabajo es el conjunto de características psico-físicas que constituyen los requisitos y condiciones que aseguren el desempeño de las funciones del puesto, en forma efectiva, eficiente y eficaz de la persona contratada. Es el resumen escrito de las actividades, aptitudes, equipo necesario para cumplirlo y las condiciones laborales del puesto. Supone, por lo tanto, preparar especificaciones para el puesto - la explicación escrita de las aptitudes, conocimientos, habilidades y de otras características necesarias para llevar el trabajo con eficiencia-. Los aspectos a tenerse en cuenta en la definición del perfil son los siguientes: *a) Cargo; b) responsabilidades del puesto; c) educación formal y complementaria; d) experiencia; e) Conocimiento de idiomas; f) destrezas y habilidades; y, f) condiciones particulares.*

- **Reclutamiento y selección**

Se trata de conformar una base general de candidatos/as elegibles para ocupar un puesto de trabajo. Para la contratación del nuevo personal se debe tener en cuenta que el proceso se haya desarrollado con absoluta transparencia. Las siguientes son las tareas básicas previas a la decisión que requieren ser desarrolladas: *a) Entrevista profunda; b) Oferta condicional; c) Examen físico; d) Decisión final para contratar al candidato/a*

- **Inducción a autoridades y colaboradores**

El componente se basa en la necesidad de preparar a la persona contratada para ocupar un puesto de trabajo o, a la persona elegida a ocupar una dignidad en el Gobierno Local, con el propósito de que logre una adecuada comprensión de la naturaleza y actividades de la institución, así como de su puesto de trabajo (responsabilidad y/o función).

- **Evaluación del desempeño y retribución**

Conocer el grado de rendimiento y efectividad en el desempeño del puesto de trabajo y responsabilidades, de las fortalezas y debilidades que poseen los colaboradores (autoridades y empleados) para ofrecer la retroalimentación formal, continua y constructiva sobre estos parámetros, a fin de que cada colaborador, sea capaz de generar iniciativas para acentuar y mejorar las fortalezas y superar las debilidades y trabajar mejorando los estándares de calidad y productividad en el desempeño de sus funciones. Además, diseñar y/o mejorar los planes de capacitación en función de las necesidades de crecimiento personal para facilitar, a su vez, el mejoramiento institucional.

En ningún caso, la evaluación del desempeño estará orientada a establecer sanciones o despido de los colaboradores.

- **Medidas disciplinarias**

Lo fundamental para gobiernos locales alternativos es que las medidas disciplinarias sean establecidas para fortalecer la cohesión interna con respecto a los objetivos institucionales y cantonales, y no solo para sancionar errores de procedimientos. Estas medidas deberán tener concordancia con la automotivación y la capacidad de los colaboradores para enfrentar sus responsabilidades con altos índices de calidad.

d) Sistema financiero

El área financiera constituye la columna vertebral de cualquier organización, porque en ella se procesan todas las decisiones tomadas por las autoridades y por los co-ejecutores de dichas decisiones.

Esta área es neurálgica debido a que es la responsable de producir información presupuestaria y contable, que dé cuenta de la transparencia en la gestión y que además, provea de información para el ejercicio del control social, a la que tiene derecho la sociedad.

La introducción de cambios en la gestión de gobiernos locales genera conflictividades debido a los diversos intereses de los actores (empleados, trabajadores, autoridades).

Los problemas sustanciales que limitan la capacidad institucional, se encuentran en:

- *Presupuesto*

La transición de la gestión presupuestaria tradicional a la estructuración de presupuestos participativos inscrita en la nueva forma de gestión del desarrollo local, implica cambios profundos a partir de la misma estructura y de los procesos de estructuración. En este sentido, la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones en materia de distribución de las partidas presupuestarias implica la necesidad de avanzar en la definición de políticas y estrategias que además, deben conciliarse con la normatividad general vigente.

El presupuesto para la ejecución de los planes de desarrollo de gobiernos locales, deben pasar por la estructuración de planes operativos anuales fundamentados en las decisiones de la comunidad, a través del tejido de organizaciones del gobierno local.

Los presupuestos participativos serían una expresión concreta de la participación real de la población en la toma de decisiones sobre la gestión municipal por lo que se auspicia su pronta iniciación.

- *Contabilidad*

El sistema contable se ha modernizado con la implementación del PROFIN, paquete computarizado, creado por la AME.

Para reorganizar el área contable se requiere el despliegue de varias iniciativas. En caso de la municipalidad de Guamote se inició con tareas de capacitación y formación, tanto en el tema del desarrollo personal como en el manejo de las herramientas contables.

De inmediato se trabajó en la reingeniería de los procedimientos administrativos, financieros y contables para mejorar la organización de esta área. Un apoyo sustancial para implementar estos cambios tiene que ver con las decisiones políticas, tal el caso: uso de vehículos, de combustibles y lubricantes; utilización del equipo caminero y de los vehículos de uso de la municipalidad.

Es necesario mejorar la codificación contable al momento de la elaboración de los comprobantes. Este proceso se instituyó a partir del segundo semestre del año 2002, y ha producido efectos ampliamente beneficiosos en el empeño de actualizar la información contable.

La *Redistribución de responsabilidades* tiene la intencionalidad de evitar nuevos retrasos en los registros y procesos. En la propuesta de organización se sugiere las formas adecuadas de organización del área financiera, sin embargo, no se han tomado las medidas pertinentes.

Requerimiento de *Instituir varios controles internos*; no se ha logrado generar la concienciación ni a nivel de las autoridades ni de los funcionarios de la municipalidad.

Es necesario además:

- *Mecanizar los procesos contables*. En los campos de inventarios, roles de pago, tesorería. Será importante avanzar en este tema con la implementación de redes computarizadas. El área financiera cuenta con los equipos y con el software suficientes y actualizados.
- *Capacitar al personal del área financiera*. Esta acción ha sido realizada muy fuertemente, sin embargo solo una persona del área podría considerarse especializada para el desempeño de la función. Se debe a la falta de liderazgo en el área y en el nivel de dirección superior. Se solicitó al señor Alcalde que asumiera la responsabilidad de la supervisión directa en la expectativa de capacitar al personal del área financiera.
- *Conformar un equipo de trabajo*: que responda a las nuevas necesidades del modelo. Un aspecto importante es la contratación de un/a director/a financiero/a, que se ocupe de este rol vital para la municipalidad
- *Instituir varios controles internos*: se trata de aplicar las normas vigentes que se relacionan con el control previo, control concurrente y control posterior; con la intencionalidad de además de cumplir con las disposiciones normativas, se de paso a una verdadera administración transparente. Los controles indicarán oportunamente lo correcto o incorrecto de las decisiones de los directivos y se podrán hacer los correctivos en forma oportuna, es decir evitar que se cometan actos corruptos o que se cometan errores involuntarios.

- Sistema de control social

o Contextualización

Para el caso de la experiencia que se presenta en esta síntesis, el control social tiene la intención de establecer los mecanismos de participación ciudadana como medio para trabajar en un ambiente de transparencia y efectividad en el uso de los recursos públicos y diseñar un sistema conceptual metodológico para ejercer el control social ciudadano.

La transparencia se relaciona directamente con el desempeño ético y honesto del puesto y con la optimización en el uso de los recursos destinados al desarrollo local que se complementa con la obligación de los gobernantes para rendir cuentas de su gestión a la sociedad a la que le eligió.

El *control social* se refiere al derecho de los ciudadanos de intervenir en la evaluación de los procesos y resultados de la gestión desempeñada por sus gobernantes y por el tejido de organizaciones que administran recursos provenientes del Estado y de la cooperación externa (nacional e internacional), destinados al desarrollo de programas y proyectos productivos y de desarrollo social. El control social permitirá diseñar los indicadores sociales, técnicos y financieros que permitan un acercamiento eficaz en el desarrollo de estas tareas.

Desde este enfoque, se precisa definir como premisa básica la instauración de modelos de *gestión participativa del desarrollo local* en los que los actores sociales que representen a las mayorías, tengan acceso real a los procesos de toma de decisiones.

De otra parte, el sistema de *control social* debe considerar que los factores como la cosmovisión, ecología, procesos organizativos, la pluriculturalidad, dificultan y a la vez enriquecen la gestión para la democracia y, en ese marco entender al proceso de control social como una herramienta de consolidación de la participación ciudadana y la democracia participativa.

o El control social en el ámbito cantonal

En los últimos años se ha profundizado la crisis moral en el nivel de los gobernantes de grandes y pequeñas instituciones del sector público y privado lo cual se evidencia en la práctica constante de actos corruptos de gobernantes y funcionarios públicos en todos los niveles jerárquicos organizativos. Adicionalmente, se ha constatado un amplio desequilibrio entre actores políticos y sociales que perjudica a los sectores más vulnerables, impedidos de ejercer presión a los grupos de interés en el poder.

En el caso Guamote, el Parlamento Indígena Popular asume estatutariamente la responsabilidad de ejercer el *control social*. Varios pasos se han dado en esta dirección entre los que se pueden citar: a) desarrollo de un programa de veedurías sociales¹⁷ para evaluar el Programa ORI; b) talleres de discusión y análisis del tema con la participación de varias ONG's amigas¹⁸; c) promulgación del Estatuto del PIP y su correspondiente reglamentación, en cuyo articulado se dedica un espacio importante para el tema.

Un tema que debe incluirse en el Modelo es el de la *RENDICIÓN DE CUENTAS*, que diseñado teórica y metodológicamente, y debidamente instrumentado, debería instituirse como práctica obligatoria, teniendo en cuenta que para la instauración requiere de profundos conocimientos así como la valoración de experiencias logradas en otras realidades.

Los gobiernos locales como entidades públicas y autónomas, así como las organizaciones privadas sin fines de lucro como las ONG's, OSG's, asociaciones, federaciones etc., cuentan con marcos legales de control aparentemente suficientes, que aseguran cierta eficacia en la gestión y un buen manejo de sus recursos. Así vemos que de acuerdo a la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control (LOAFYC), las entidades públicas y sus autoridades son responsables de dictaminar las normas y procesos para establecer un Sistema de Control Interno (previo y concurrente), como un conjunto de medidas, métodos y procedimientos orientados a salvaguardar los recursos y el patrimonio de la entidad de tal manera que reduzcan la posibilidad de que se cometan delitos, abusos o prácticas corruptas.

Asimismo, la Constitución Política del Estado y la misma LOAFIC establecen que a la Contraloría General del Estado, como órgano superior de Control, le corresponde el ejercicio privativo del control externo de los recursos públicos, en las entidades sujetas a ella. Sin embargo en la práctica, estos procesos no han arrojado resultados positivos, en la mayoría de los casos las auditorías ejecutadas por la Contraloría General del Estado se limitan a emitir observaciones (sugerencias) de procesos administrativos, contables y financieros, que no han tenido fuerza legal, quedando a discreción de autoridades y funcionarios la implementación de dichas recomendaciones.

De otro lado, la reciente creación de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción con funciones explícitas de ejercer el control en la gestión, trabaja con la herramienta de las "veedurías". Sin duda creemos que ha jugado un papel importante pero no suficiente. El hecho de detectar ilícitos y denunciarlos no ha logrado resultados positivos, creemos importante prever estos procedimientos a través de herramientas, políticas y estrategias que minimicen estos actos corruptos.

17. Dirigido por el MBS

18. Promovido por el equipo del Proyecto "Transparencia y Control Social".

En los gobiernos locales se evidencia -en cuanto a la labor de la Contraloría General del Estado-, que las auditorías a los estados de situación financiera son posteriores a la ejecución y cuyos informes se emiten con fechas muy posteriores a las intervenciones, lo cual evidencia la falta de “oportunidad” en el ejercicio de una contraloría social que cumpla con sus objetivos.

En este contexto es preciso preguntarse: ¿por qué la necesidad de trabajar en el control social?. Respuestas preliminares e intuitivas se ubican en los planteamientos de diversa índole que han sido considerados y expuestos por diferentes sectores sociales y políticos, como las pautas que promueven este comportamiento:

- Bajo nivel de participación ciudadana en las contiendas políticas.
- Poder Judicial dependiente de la Política
- Afán de enriquecimiento rápido y desmedido.
- Limitación a la información pública.
- El control en manos del mismo poder público.
- Ingobernabilidad.
- Ambicioso poder político y económico.
- Costo del financiamiento de las campañas políticas.
- Pérdida de valores morales, etc.

Por último, la consolidación del poder local pasa por procesos de Reforma del Estado y, para ello se precisa implementar mecanismos y estrategias para su democratización, entre ellos, el control social es una herramienta de fundamental importancia para lo cual se requiere el estudio y diseño de un SISTEMA DE CONTRALORÍA SOCIAL, que de una parte trabaje en la *transparencia* a través de la modernización del aparato administrativo financiero institucional y, de otro lado, establezca el *control social* como una herramienta fundamental de carácter permanente y continuo a fin de garantizar procesos conducentes al mejoramiento de las condiciones de vida de la sociedad mediante la ejecución del gasto en las acciones y tareas establecidas en el PPDCG.

o Control social y transparencia

La *transparencia* en la gestión de gobiernos locales tiene que ver con la relación entre gobernantes y ciudadanía y, surge de la percepción y queja respecto a conductas corruptas, la mala calidad de los servicios públicos y el mal uso de sus recursos.

En este marco surge la *contraloría social de la gestión pública* que enfoca por un lado, la obligación de los gobernantes de rendir cuentas respecto a su gestión como líderes y gobernantes; y por otro, el derecho que tienen los ciudadanos de exigir la transparencia en el ejercicio de sus funciones.

La práctica del control social ubica como parámetros básicos: a) la participación ciudadana y, b) el acceso a la información. Por otro lado, la *rendición de cuentas*, uno de los componentes del Sistema, que a nuestro entender, posibilitará la consolidación del proceso de construcción del poder local en los gobiernos locales alternativos.

o Control social y control de resultados

El *control por resultados* fue concebido prioritariamente como una forma de mejorar la efectividad de la administración pública; para aumentar el control de los políticos sobre la burocracia. También aumenta las posibilidades de control al hacer más explícitos los objetivos y los medios involucrados en la gestión pública.

Debe ser un proceso “objetivo” y precisa estar relacionado con un grupo de *actores sociales y la construcción colectiva de indicadores*. Es decir, superar las formas tradicionales de “presentar Informes” en actos

solemnes muchas veces incompletos, otras veces faltos de verdad, para instituir procesos de medición de resultados de la gestión en forma tanto cualitativa como cualitativamente.

Los gobernantes en este contexto, deberán dejar de ser los “clásicos populistas”, “prestadores de servicios” que cumplen promesas de campaña, y convertirse en verdaderos líderes alternativos que trabajen por y para la sociedad en su conjunto y con énfasis a los sectores vulnerables.

o Participación ciudadana y control

La participación se define como un compromiso mental y emocional de una persona en una situación de grupo, que le anima a contribuir a las metas de éste y a compartir las responsabilidades que implican”. Así, a decir de Keith Davis, a la participación se la debe entender como “algo más que obtener el consentimiento para algo ya decidido; es una relación social y psicológica en dos sentidos, entre las personas; algo más que un procedimiento para imponer ideas desde arriba, y su gran valor consiste en que utiliza la creatividad de todos los empleados”.

La participación para el control, la vigilancia y la fiscalización de la gestión pública es un derecho y un deber; involucra tanto a los ciudadanos considerados individualmente como a los grupos, las asociaciones civiles o comunidades organizadas y para lograr eficiencia y eficacia en este proceso se requiere de conocimientos, capacidad y la acreditación de profundos valores.

La participación ciudadana y el control social, corresponden a la concepción de un nuevo Estado, con una estructura transparente y una función de servicio social que constituye su objetivo y razón de ser.

o Ámbitos del control

Se refiere a la definición de los objetos sobre los cuales recae la responsabilidad de rendir cuentas, estos son: a) todas las acciones que se realicen en el ámbito cantonal, que utilicen fondos provenientes de las diferentes fuentes (transferencias del Estado, ingresos por convenios con organismos de cooperación nacional e internacional, ingresos propios provenientes de tasas y contribuciones, etc.), destinados al desarrollo sustentable del Cantón; b) todas las organizaciones que administren los recursos destinados al desarrollo social del Cantón: Municipalidad, PIP, CDL, Juntas Parroquiales, OSG's, ONG's, etc..

Se podrá intervenir en procesos de contraloría social en las diversas fases del desarrollo local: a) planeamiento participativo; b) consulta; c) concertación; d) co-decisión e) procesos de ejecución –a partir de la etapa de programación hasta la conclusión de las obras o proyectos- f) co-administración, entre otros.

o Estrategias fundamentales

- La formación para el ejercicio y la promoción del control social, dirigido a los actores sociales que representen a las grandes mayorías desprotegidas; a los funcionari@s responsables de la gestión local para que cumplan con el propósito de democratizar la administración.
- El gobierno local debe brindar mayores medios económicos para que se pueda promover de manera efectiva el ejercicio de la participación ciudadana, establecer estrategias de cooperación con el sector público y privado en la financiación de procesos de participación ciudadana
- Producción de información general, así como información presupuestaria, financiera y contable que visibilice la utilización de recursos y las obras ejecutadas.
- Propiciar cambios culturales profundos en la perspectiva de lograr una actitud positiva, proactiva y propositiva que sustituya la queja o reclamo en propuestas y alternativas para el desarrollo individual y colectivo. Aquí, la posibilidad de mejorar la confianza de sus gobernantes juega un rol fundamental.

- Considerar al ejercicio del control social como parte del proceso de participación de la sociedad civil que trascienda la dimensión de lo inmediato y se comprometa a fondo en la co-administración de lo público.
- Los grupos organizados de la sociedad civil deberán asumir la responsabilidad de impulsar, desde la vivencia cotidiana, la democratización de la administración pública en los niveles de planificación, gestión, ejecución y control, en la perspectiva de cimentar la co-gestión.
- La participación ciudadana debe conducir a procesos de “empoderamiento” de sectores excluidos con procesos de aprendizaje e información y la interlocución entre actores en conflicto; la participación se convierte en un canal de comunicación con la comunidad retroalimentándola con la información y capacitación recibida.
- El/la funcionari@ públic@ es responsable de abrir los espacios y canales de comunicación con l@s ciudadan@s, tanto en el cumplimiento de su quehacer como servidores públicos o como actores que intervienen en los espacios participativos de desarrollo local.
- Los actores sociales se convierten en actores políticos en ejercicio de sus derechos y deberes.

4. EJES TRANSVERSALES

Son tres los ejes transversales que cruzan a todos los componentes. Ellos son:

- a) Capacitación,
- b) Marco legal y,
- c) Comunicación.

a) Capacitación profesional

Este componente de capacitación en *Gestión de Gobiernos Locales Alternativos*, tiene como propósito la formación especializada de los actores internos y externos de la municipalidad en materias que tienen que ver con los procesos de desarrollo de los poderes locales.

Este trabajo de formación permitirá contar con los suficientes cuadros profesionalizados, capaces de apuntalar el proceso que se está gestando en el Cantón.

El nivel de instrucción de los actores sociales es absolutamente heterogéneo. Se presencia una gama formativa que va desde la primaria incompleta hasta personal que acredita estudios de postgrado. Todos ellos cumplen funciones de gestión, dirección y conducción de organizaciones gubernativas (municipalidades, juntas parroquiales) y de organizaciones sociales de primero y segundo grado.

Si bien ellos no acreditaban formación profesional relacionada con las funciones, el hecho de que debieron responder a necesidades sociales y comunitarias, les obligó a desempeñar tareas con las cuales no estaban antes vinculados y sobre las cuales no acreditaban conocimientos profesionales que les permitan desempeñar con eficiencia, eficacia y calidad dichas funciones.

El programa de capacitación propuesto supone una estrategia de apalancamiento del proceso de transparencia de la gestión pública y, en general, del proceso de construcción del Poder Local, porque ello per-

mite crear una conciencia colectiva respaldada en el conocimiento y con capacidad para asumir un liderazgo que enfrente los nuevos desafíos en forma creativa, con estándares éticos y alta sensibilidad frente a la problemática de una localidad.

- **La propuesta del programa de capacitación**

El Programa de capacitación en Gestión y Gerencia de Gobiernos Locales Participativos, está orientado a profesionalizar a las personas que provienen de organizaciones sociales y de instituciones del Cantón en las diversas funciones y en aquellas que potencialmente podrían acceder, creando y recreando iniciativas y nuevas opciones metodológicas, a fin de cubrir las necesidades de grupos heterogéneos en formación y homogéneos en intereses de aportar al desarrollo del gobierno local.

- **Objetivo**

Formar dirigentes /as que aseguren decisiones acertadas en las diferentes funciones de conducción de instancias institucionales u organizativas relacionadas con el desarrollo local sostenible y sustentable del Cantón; capaces de orientar el proceso de cambio, hacia la calidad y mejoramiento continuo de procesos, así como el cumplimiento eficiente y eficaz de sus roles, inscritos en el nuevo modelo de Poder Local.

- **A quiénes va dirigido el programa**

Al conjunto de líderes/ezas de organizaciones sociales, autoridades locales, coordinadores y técnicos de proyectos, miembros/as de las juntas parroquiales y los potenciales actores que en el futuro puedan verse envueltos en el desarrollo de la región. También podrán participar en este programa actores sociales de otros cantones.

- **Plan de estudios**

La organización del Programa se enmarca en una estructura dinámica y flexible, cuyas temáticas se interrelacionan en forma interdependiente para cumplir con los propósitos que tienen que ver directamente con el perfil profesional.

- a) **Áreas de estudio**

- Desarrollo personal y ciudadanía
 - Desarrollo local
 - Herramientas de la gerencia administrativa y financiera

- b) **Materias por áreas**

- *Desarrollo personal y ciudadanía*
 - Desarrollo y crecimiento personal
 - Valores de la nueva subjetividad
 - Construcción de ciudadanía
 - La calidad total del ser y habilidades de liderazgo
 - *Desarrollo local*
 - Globalización y desarrollo local
 - Planificación del desarrollo
 - Indicadores para el desarrollo local
 - Descentralización administrativa y financiera
 - Interculturalidad y género
 - *Herramientas de la gerencia administrativa y financiera*
 - Información financiera y toma de decisiones
 - Planificación financiera y presupuestos participativos
 - Monitoreo y evaluación
 - Transparencia y control social
 - Comunicación y manejo de información
 - Marco legal

b) Marco legal

Entendido como el conjunto de políticas, normas, leyes, reglamentos, con las cuales la municipalidad se desempeña, es importante tener en cuenta que el marco legal no sólo son las regulaciones que se tienen que practicar, sino, las reglas que dibujan la cancha en la cual debemos actuar, permiten el ordenamiento de las acciones y se constituyen en las pautas valederas para actuar en términos de equidad y justicia.

Es importante destacar que el marco legal adecuado es aquel que surge de la necesidad de estandarizar las reglas del juego, marco en las que se desarrollarán las tareas y responsabilidades de las instancias organizativas.

Generalmente, el marco legal interno de los gobiernos locales adolecía de fuertes debilidades en materia de actualización de ordenanzas.

Para el caso de Guamote se ha identificado tres niveles de priorización para trabajar en el marco legal interno de la municipalidad:

- Nivel 1:* Ordenanzas a crearse. Tendrán como base los resultados alcanzados en procesos de fortalecimiento institucional.
- Nivel 2:* Ordenanzas que requieren actualización. Que respondan a las necesidades actuales de desarrollo organizacional. Por ejemplo, actualización de procedimientos financieros; actualización de tasas y contribuciones (muchas ordenanzas aún están valoradas en sucres).
- Nivel 3:* Ordenanzas que requieren seguimiento para el cumplimiento. Algunas ordenanzas están vigentes y los directivos y funcionarios ni las conocen y la toma de decisiones se realiza al margen de esta normatividad.

En Ecuador, el sector municipal cuenta con un amplio marco legal de carácter general, sin embargo, los nuevos procesos que tienen el carácter de inéditos, precisan de una actualización y adecuación de los cuerpos legales externos e internos para lograr un eficaz desarrollo de los procesos en curso. Por lo tanto, es importante estar sujetos a las dinámicas que ofrece el campo legal porque ellas condicionan, en mucho, el desenvolvimiento de toda institución.

c) Sistema de comunicación

La comunicación, hoy es vista no sólo como una herramienta política sino como una estrategia que debe permitir la transparentación de toda gestión pública y privada. Así, la comunicación podrá ayudar a restablecer el liderazgo político y sobre todo, a crear un ambiente de participación ciudadana, a fin de que todos se sientan comprometidos en un proceso de construcción social acorde con la idea de desarrollo local, transparencia y control social.

- *Comunicación y transparencia*

La *transparencia política y el manejo de recursos*, tienen en la comunicación y los medios de comunicación, las herramientas más efectivas, en tanto se haga conciencia en la diversidad de voces - todos requieren hacerse oír y sentir-. Por lo tanto, se debe evidenciar que la comunicación y los medios de comunicación en el marco de la transparencia, serán las herramientas para informar y comunicar las acciones del gobierno y de las organizaciones del cantón, en la perspectiva de imponer modelos de realidad que la gente, el propio gobierno, el poder y la sociedad transparenten sus actos, en este importante proceso de cambio y democratización del Poder Local.

La propuesta de Guamote, de trabajar en el contexto de la democracia participativa y el ejercicio pleno de los derechos de ciudadanía, implica pensar a la comunicación estratégicamente, que tiene que ver con una

ética y con unos propósitos. La idea que se plantea es que la comunicación es una estrategia que debe pensarse integralmente en el marco del accionar político para posibilitar la real participación e interacción ciudadana con el ejercicio del gobierno.

- *Los problemas de la comunicación*

- La atención a medios de comunicación masivos hace que se descuide la comunicación con las comunidades.
- El desconocimiento de la filosofía institucional y desconocimiento del PPDCG, infiere la falta de socialización del nuevo modelo de organización.
- Falta de comunicación interna, pues se nota un desorden organizacional que provoca que cada departamento trabaje de forma aislada e independiente.
- Inexistencia de reuniones de planificación y coordinación hace que se dé un modo de laborar sin conexión; esto hace que no todos tengan la suficiente información para su trabajo cotidiano.
- Aun cuando circula suficiente información para tomar decisiones, dado el carácter oral de ella, no se cumple totalmente la premisa de empoderar a los personeros con la información pertinente.
- No hay entrenamiento en comunicación.

- *El modelo de comunicación*

El modelo de comunicación se orienta a definir una estrategia de comunicación que permita a) el transparentamiento de la gestión municipal, b) la consolidación de una cultura organizacional, c) la mejor circulación de la información, que coadyuve a mejorar la calidad de los servicios y posicione en la sociedad a la Municipalidad con su modelo de gobierno alternativo, d) promueva la capitalización de los saberes locales coadyuvando así al fortalecimiento de las culturas locales

El *modelo de comunicación* propuesto considera:

- El sistema de comunicación de gobiernos locales, valiéndose de la información que proviene de su entorno y de la que ella también creará, permitiendo un proceso de constitución de una cultura organizacional y una comunidad de actores que tenga conciencia que puede incidir y modificar su realidad (efectos sociales, culturales y políticos).
- Priorizará la interacción y la interrelación permanente entre los diversos públicos que tiene (internos, externos y del contexto); y,
- Tenderá a la producción de significados con el fin de fundar un espacio de convergencia y la consolidación de la cultura de la comunidad.
- Sus ejes serán, la reciprocidad, la motivación y la negociación simbólica. Sus parámetros: ser holística, dinámica y normada.

En este contexto, un gobierno local será considerado como el emisor institucional de información; su propósito es el de interaccionar con la sociedad local, regional, nacional e internacional.

En el espacio comunicante no hay jerarquías institucionales pero sí niveles que están permanentemente influyéndose entre sí mismas. Éstos son:

- La *comunicación interna*: es el subsistema primordial. Está sujeta al ritmo cotidiano administrativo y es generador de muchas situaciones tanto conflictivas como positivas. La tendencia tiene que ser el instituir, a través de ella, una *cultura organizacional*.
- La *comunicación externa*, implica el manejo de diversas herramientas: desde las relaciones públicas, la generación de materiales, hasta la expresión de una imagen institucional basada en una diversidad de símbolos culturales con los que un gobierno local puede identificarse.