Colección
VISIÓN VENEZUELA

PROLOCAL.indb 1 30/7/18 11:44 a. m.

PROCESOS GERENCIALES para el DESARROLLO LOCAL:

Una perspectiva participativa de la gestión municipal

Benigno Alarcón /
Pedro González Caro (coords.)
Gregory Carrizales
Clemencia Abad
Orlando Ortiz
Henry Gasparin
Amado Fuguet
Beatriz Cisneros

Universidad Católica Andrés Bello
Centro de Estudios Políticos

Planificación Participativa para el Desarrollo Local

abediciones

Konrad Adenauer Stiftung

Caracas, 2018

PROLOCAL.indb 3 30/7/18 11:44 a. m.

PROCESOS GERENCIALES PARA EL DESARROLLO LOCAL:
Una Perspectiva participativa de la gestión municipal
Benigno Alarcón, Pedro González Caro, Coordinadores.
Gregory Carrizales, Clemencia Abad, Orlando Ortiz, Henry Gasparin, Amado Fuguet, Beatriz Cisneros.

Universidad Católica Andrés Bello
Montalbán. Caracas (1020). Apartado 20.3323

Diseño y Producción: **ab**ediciones
Diagramación: Isabel Valdivieso
Diseño de portada: Isabel Valdivieso
Edición y corrección de estilo: Carlos Ortiz

© Universidad Católica Andrés Bello
Centro de Estudios Políticos
Primera edición 2018
Hecho el Depósito de Ley
Publicaciones UCAB
Depósito Legal: DC2018001280
ISBN: 978-980-244-901-9

Impreso en Venezuela
Printed in Venezuela
Por: Impresos Miniprés, C.A.

Reservados todos los derechos.
No se permite reproducir, almacenar en sistemas de recuperación de la información, ni transmitir alguna parte de esta publicación, cualquiera que sea el medio empleado –electrónico, mecánico, fotocopia, grabación, etc.–, sin el permiso previo de los titulares de los derechos de la propiedad intelectual.

ÍNDICE

A MODO DE PRÓLOGO Y ALGO MÁS…
Benigno Alarcón Deza 9

PRESENTACIÓN
Benigno Alarcón /Pedro González Caro 15

LA PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA, IMPULSO HACIA
EL DESARROLLO SOSTENIBLE.
La cosecha que nos deja una experiencia exitosa..... 17

Una alianza que dio en el presente frutos para el futuro..... 17
La capacitación..... 18
El fortalecimiento institucional..... 20
Las comunicaciones estratégicas..... 20
Innovación y gobernabilidad 21
Pertinencia en relación con las necesidades y restricciones particulares
del país y los sectores..... 21
Elementos con un valor añadido 22

PRIMERA PARTE: PROGRAMA DE CAPACITACIÓN

Gobernabilidad y participación ciudadana 25
La planificación participativa como impulso del desarrollo sostenible..... 25
La planificación en la realidad local venezolana 26
Capacitación para la planificación participativa 29
Diplomado Promoción de la Planificación Participativa
del Desarrollo Local..... 30
Diplomado Gobierno y Desarrollo Local 32
Fortalecer las competencias para la gestión del desarrollo local .....
Programa de Formación Abierta para Municipios en Venezuela..... 35
Innovar en lo social para una mejor gestión pública 36
Participar para lograr una planificación comprometida 36
Fortalecer la gestión de políticas contra la corrupción 37

SEGUNDA PARTE : ASISTENCIA TÉCNICA

Asistencia Técnica: Componente de Fortalecimiento Institucional..... 41
El fortalecimiento institucional en las alcaldías como estrategia para
mejorar la función pública y la planificación del desarrollo local..... 41
Introducción 41
Esquemas de análisis de organización aplicados a la administración pública..... 43
Diseño metodológico 45

Tipos de eventos estudiados....46
Criterios de análisis de los eventos....46
Unidades de análisis de la información....47
Técnicas e instrumentos de recolección de datos....47
Observación documental....47
Observación directa o vivencial....48
Entrevistas no estructuradas....48
Entrevistas estructuradas....49
Encuestas....49
Limitaciones metodológicas....49
Análisis organizativo y funcional de las alcaldías....51
Categorías de análisis de las debilidades operativas....51
Estrategias de abordaje y acompañamiento técnico....56
Criterios para desarrollar un modelo de gestión de calidad....57
El manual de organización es una herramienta gerencial indispensable....57
Desafíos y carencias informativas....58
Factores y contingencias que influyen en la organización de la gestión....60
La organización del talento humano....60
La fase de diagnóstico de la gestión....62
El cambio de paradigma: cómo aplicarlo....64
La gestión del talento humano y su profesionalización....65
Trabajando con y desde la Gerencia Esbelta....67
Introducción....67
La mejora continua del proceso, o Kaizen....68
El pensamiento Lean aplicado al caso venezolano....69
Metodología....69
Dos instancias para agilizar los procesos y superar la burocracia....70
Experiencias relevantes....71
El proceso de cambio es gradual y tiene efecto multiplicador....73
Fortalecimiento institucional: resultados y logros....74
Fuentes y referencias documentales....77

Asistencia Técnica: Componente comunicacional....81
Los procesos de comunicación en las organizaciones....81
Comunicaciones Integradas para Prolocal....84
Proceso de diagnóstico....85
Metodología aplicada para el diagnóstico....84
Principales hallazgos comunes de comunicación....87
Fortalezas....87
Debilidades....87
Oportunidades....87
Amenazas....88
Metodología de intervención....88
A.- Sesión de planificación comunicacional....88
B.- Conformación de comité de contenidos....89
C.- Programa de comunicación cara a cara....89
D.- Formación comunicacional para líderes de la comunidad y

la institución 89
La experiencia 95
Avances en madurez comunicacional 97
Fuentes y referencias documentales 99

Asistencia Técnica: Gestión de Innovación 99
Gestión de Innovación para la planificación participativa del desarrollo local 99
Introducción 99
Los desafíos de la planificación participativa en el desarrollo local en Venezuela 100
La Gestión de innovación como propuesta metodológica 102
Ejes de Ambición que determinan la visión 103
Viaje de innovación 104
Una visión conjunta de futuro: incentivo a la apertura del gobierno local 107
Herramientas clave para visionar el futuro 107
Reflexiones sobre la experiencia desarrollada en Prolocal 109
Esquemas mentales para una mejor interacción 111
Herramienta clave: el Laboratorio de Innovación Ciudadana 112
Habilidades clave para el compromiso 116
La sustentabilidad del compromiso entre ciudadanos y gobierno local. 117
A manera de conclusión 121
Fuentes y referencias documentales 124

LOS AUTORES 125
APÉNDICE: Diseño y plan curricular de los diplomados y el programa de formación del componente de formación de Prolocal 129

A MODO DE PRÓLOGO Y ALGO MÁS…

Benigno Alarcón Deza

A principios del año 2013, la Fundación Konrad Adenauer en Venezuela y el recién fundado Centro de Estudios Políticos de la Universidad Católica Andrés Bello, decidimos unir esfuerzos y acudir a la cooperación Europea para emprender juntos un proyecto cuyo propósito era hacer al ciudadano copartícipe, actor activo y no solo receptor pasivo, en el diseño e implementación de políticas públicas. Para ello el espacio ideal era, sin lugar a dudas, el municipio.

Transformar el municipio en aula de la democracia se convirtió entonces en la forma en que el Proyecto para *La Promoción de la Planificación Participativa del Desarrollo Local* (*Prolocal*) se propuso hacer una importante contribución a la gobernabilidad democrática del país, y en especial del municipio.

La gobernabilidad, al contrario de lo que algunos creen, no es una cualidad que pueda ser construida individualmente desde las trincheras burocráticas de ningún gobierno local, regional o nacional. La gobernabilidad depende al menos de dos variables interdependientes y condicionadas por la interacción entre gobernantes y gobernados: la legitimidad y la capacidad para dar respuesta a las demandas que se producen en el sistema.

En cuanto a la legitimidad, esta debe entenderse más allá de la de origen, que se deriva del acto de votación en el que los ciudadanos elijen entre las alternativas políticas en condiciones de integridad electoral (Alarcón y Casal, 2014). Hay que considerar también la legitimidad que se construye en el día a día y que depende del desempeño de las autoridades democráticamente elegidas. La evaluación sobre el resultado de su actuación estará relacionada con las respuestas que el gobierno sea capaz de dar a las demandas de la sociedad, o sea, de su capacidad para procesar estas demandas y convertirlas en políticas públicas que respondan a las necesidades reales de la gente.

Legitimidad y capacidad institucional están, por lo tanto, íntimamente relacionadas. Un gobierno que se inicia con altos niveles de legitimidad puede verlos desaparecer en la medida que no tenga la capacidad para comprender y dar respuesta a las demandas. O puede mantener e incluso mejorara sus niveles de legitimidad en la medida que comprenda y responda acertadamente a tales demandas. La gobernabilidad es en una cualidad del sistema conformado por gobierno y gobernados, y no una cualidad del gobierno. La gobernabilidad depende, entonces, en buena medida, de la calidad de la interacción entre gobernantes y ciudadanos.

Prolocal se fijó como objetivo diseñar e implementar una metodología que contribuyera a la gobernabilidad local a través de la incidencia en la calidad de la interacción entre gobernantes y ciudadanos que hacen vida en una misma localidad, el municipio. Para ello, se desarrolló una estrategia de trabajo que, mediante la ejecución de programas de capacitación, la generación de espacios de negociación y el apoyo mediante consultorías técnicas hizo posible el encuentro de ciudadanos con alcaldes, concejales y otros funcionarios medios y altos del gobierno local. Ese encuentro permitió escuchar y comprender mejor las demandas, y negociar una visión conjunta del municipio que se quiere, respetuosa de los diferentes actores que hacen vida en el mismo. Asimismo, en ese contexto de diálogo y coparticipación, se trazó un plan estratégico que les permitirá avanzar hacia la consecución de esa aspiración, así como un conjunto de políticas públicas que den respuesta y solución a las demandas reales de la gente.

Prolocal nace con la firma de un convenio de cooperación con la Unión Europea en Julio de 2014 como un proyecto de dos años que incluiría originalmente siete municipios, escogidos de manera tal que fueran representativos de las diferentes realidades locales: espacios metropolitanos, municipios urbanos que fuesen capitales de estado, al lado de otros netamente rurales, donde incluso estuviesen representadas las diferentes corrientes políticas presentes en el país. Ese universo, gracias a la comprensión de la Misión de Cooperación de la Embajada Europea en Venezuela sobre la situación país, pudo ampliarse a cuarenta y ocho meses y hasta once municipios, lo que nos permitió poner a prueba en campo el conocimiento académico, así como nuestras hipótesis y teorías de trabajo sobre qué funciona y qué no para mejorar la gobernabilidad. La experiencia también nos permitió ampliar nuestros conocimientos sobre el funcionamiento de los gobiernos municipales, sus necesidades y problemas más comunes, los obstáculos para la implementación de iniciativas, la realidad sobre los límites y aportes de la participación ciudadana, así como las variables que afectan la legitimidad, viabilidad política y gobernabilidad del municipio.

Hoy, cuando *Prolocal* como proyecto ejecutado bajo los auspicios de la Unión Europea finaliza exitosamente su implementación, con más de 500 funcionarios y ciudadanos capacitados y más de 10.000 horas de asistencia técnica efectivamente ejecutadas, afirmamos nuestro compromiso con la continuidad de *Prolocal* como línea permanente de trabajo y apoyo a la gobernabilidad municipal desde el Centro de Estudios Políticos y de Gobierno de la Universidad Católica Andrés Bello. Nos ponemos a la orden de gobiernos regionales y municipales interesados en aprovechar los resultados de la experticia y experiencia acumulada durante estos cuatro años para mejorar la calidad de la gestión y sus resultados mediante el fortalecimiento de sus capacidades operativas institucionales, sus niveles de productividad, la calidad de la comunicación, los procesos de planificación e innovación, así como los mecanismos de participación y, como consecuencia de ello, la mejora en sus índices de legitimidad y gobernabilidad democrática.

Fundamentos y justificación de Prolocal

Con la creación de la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República mediante el Decreto Ley No 492 de la Junta de Gobierno de la República de Venezuela de fecha 30 de diciembre de 1958, se institucionalizó la planificación en Venezuela, como una labor de análisis, proyección y formulación de metas.

La Enmienda No 2 a la Constitución de la República de 1961, efectuada en 1983, obligaba al Ejecutivo Nacional a presentar al Congreso Nacional, para su aprobación en el transcurso del primer año de cada período constitucional, las líneas generales del plan de desarrollo económico y social de la Nación, y exigía que estas cumplieran con la Ley Orgánica de Planificación. Sin embargo, ni los planes fueron aprobados ni la ciada Ley fue nunca promulgada.

Con la nueva Administración que se inició en febrero de 1999, se asume la planificación como alta política de Estado lo que se plasma en la creación del Ministerio de Planificación y Desarrollo. En la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, se reafirma la importancia de la planificación y desarrollo como función fundamental del Estado.

Sin embargo, la realidad en Venezuela ha estado muy distante de lo que pareciera ser el espíritu de esta norma. A nivel de lo que nos concierne en relación al ámbito de local, nos encontramos que en la mayoría de los municipios la participación, la consulta y la planificación de la gestión se ha convertido en un mero "formalismo", fundamentalmente debido a un muy bajo nivel de "capacidad de gobierno", porque no se identifican con claridad los actores sociales ni los recursos que manejan. Esto conduce a una equivocada valoración de las expectativas y el nivel de incidencia de los actores sociales sobre la viabilidad de determinadas políticas públicas. Las técnicas gerenciales para la administración y la evaluación de la situación que permitan el diseño apropiado de políticas públicas son la excepción en los gobiernos municipales, independientemente de su tendencia política.

Todo esto impide al gobierno local definir una línea de base real y una declaración de objetivos alcanzables. Además, las dificultades para comunicarse y actuar con los actores sociales que hacen vida en el municipio terminan comprometiendo seriamente la viabilidad de cualquier política pública y, por lo tanto, la gobernabilidad misma del municipio. Como consecuencia, la construcción sistemática de una propuesta para conducir la transformación de la situación inicial -en la que la problemática sociopolítica es transformada en una nueva situación en la que las necesidades de la población son correctamente priorizadas y resueltas en función de criterios que realmente reflejen el interés colectivo- es la excepción y no la regla.

En el transcurso de nuestro trabajo a través de *Prolocal*, nos hemos encontrado con la idea, tan común como equivocada, de que quien está en el gobierno conoce la verdad sobre la situación con la que le toca lidiar y las necesidades de las comunidades. Esto incide en que la comunicación entre gobernantes y gobernados, una vez alcanzado el cargo, en vez de incrementarse aprovechando los recursos propios del gobierno, tiende a reducirse de manera significativa o a hacerse tan masiva como unidireccional, sacrificándose en buena medida la opinión y la interacción con las comunidades. Esta desviación del ejercicio ciudadano y las prácticas democráticas ha traído como consecuencia que, en no pocos casos, las comunidades hayan asumido que la responsabilidad indelegable de resolver los problemas es únicamente del gobierno, con lo que la participación comunitaria prácticamente no existe o es marginada a actos formales de aprobación del presupuesto participativo a través de Consejos Locales de Planificación altamente politizados y controlados por una tendencia política, pero para nada representativos de la diversidad social del municipio, con el fin de apoyar u obstaculizar una determinada gestión de gobierno.

Esta circunstancia se traduce de nuevo en una valoración de la situación sociopolítica local que se realiza bajo el predominio de conceptos absolutamente empíricos, dado que no disponen de herramientas gerenciales para evaluarla apoyados en un proceso metodológico y científico para la toma de decisiones que garantice la objetividad.

Las organizaciones cívicas y políticas del espacio local, muy especialmente aquellas que se encuentran en el interior del país, tienen serias dificultades en la formación y fortalecimiento de instituciones estables, con base amplia y bien organizada que garanticen el cimiento de una cultura cívica activa, que permitan el uso de los espacios institucionales para la planificación del desarrollo local, lo que impactaría de manera positiva - si se hiciera de la forma adecuada- la legitimidad y gobernabilidad democráticas.

Prolocal fue diseñado por el Centro de Estudios Políticos y de Gobierno de la Universidad Católica Andrés Bello pensando en las autoridades locales que serían elegidas a finales de 2013, para dar apoyo a los nuevos gobiernos municipales, a los funcionarios que le acompañarían en su gestión y estarían interesados en devolver a la carrera publica un sentido de servicio guiados por fundamentos éticos y democráticos, así como a los líderes sociales representativos de las fuerzas vivas locales. Esto partiendo del principio de que la gobernabilidad es el resultado de la corresponsabilidad en la acción política, premisa bajo la cual todos ellos resultan actores fundamentales para la gestión del desarrollo y la implementación de buenas prácticas que incrementen la eficacia y eficiencia de sus gobiernos.

Prolocal busca así fortalecer la interacción entre sociedad y gobiernos, así como la capacidad institucional para dar respuesta adecuada a las distintas demandas sociales, lo que tiene un efecto positivo sobre la legitimidad y la gobernabilidad del sistema local, regional o nacional. Ello es posible mediante la capacitación y acompañamiento técnico

para la implementación de métodos de análisis para la toma de decisiones, la planificación, la revisión y optimización de la organización y su capacidad de gestión, y la calidad de la relación entre gobierno y ciudadanos, así como la implementación de soluciones participativas y mecanismos de control de gestión y transparencia.

Cuando decidimos extender la finalización de este proyecto de 2016 a 2018, año de nuevas elecciones municipales, teníamos la certeza de que si hacíamos bien nuestro trabajo las autoridades municipales que optaran por un nuevo periodo resultarían reelectas, lo cual sería un indicador del impacto de nuestro proyecto. Lo que nunca imaginamos fue, que, llegado el momento de la nueva elección municipal, la casi totalidad de los alcaldes en ejercicio decidieran no participar, con base en la decisión política de sus partidos por la situación de deterioro progresivo de las condiciones electorales y políticas que se hicieron evidentes con la elección de la Asamblea Nacional Constituyente y las elecciones regionales previas.

Si bien no fue posible poner a prueba nuestra hipótesis, sí hay otros indicadores -ninguno totalmente inmune a las condiciones políticas- que pudieron aplicarse y que nos permiten hacer una evaluación objetiva del impacto y alcance de este proyecto. La sistematización y publicación de la experiencia *Prolocal* busca compartir y poner a la orden de líderes sociales y políticos la experiencia y experticia ganadas, los diagnósticos y la evaluación de las soluciones implementadas a problemas que son comunes a la gobernabilidad de municipios de tamaño y características muy diversas. En especial, buscamos compartir lo aprendido sobre la cultura política del ciudadano, sobre su capacidad y disposición a organizarse, sobre los valores de muchos de nuestros servidores públicos y líderes políticos y sociales, que se tradujeron en miles de horas de trabajo conjunto, de experiencias y aprendizajes maravillosos que vivimos durante cuatro años en los que fuimos facilitadores, coparticipes y testigos de la voluntad inquebrantable de nuestros ciudadanos de luchar, participar, innovar y construir los caminos que nos llevarán, sin lugar a dudas, hacia una mejor sociedad, hacia la Venezuela que soñamos y merecemos.

Caracas, 30 de Julio de 2018

PRESENTACIÓN

Benigno Alarcón*

Pedro González Caro**

El Centro de Estudios Políticos (CEP) es una dependencia académica de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica Andrés Bello, fundado el 29 de enero de 2013, como reconocimiento a los alcances del trabajo de su antecesora: la Unidad de Extensión y Estudios en Políticas Públicas establecida el 12 de junio de 2009. Su propósito es el de contribuir al desarrollo de una cultura ciudadana, así como al mejoramiento de la gestión pública y la gerencia política orientada hacia el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática.

La visión que orienta la labor del CEP es la de constituirse en un espacio permanente y legítimo para el encuentro, deliberación, investigación y formación del liderazgo social y político. En consonancia con los objetivos de la Universidad Católica Andrés Bello, el CEP trabaja de manera permanente en la búsqueda de soluciones y la construcción de propuestas orientadas a la superación de los grandes retos nacionales.

En el marco de estos mandatos se desarrolló, en alianza con la Fundación Konrad Adenauer, el Proyecto Promoción de la Planificación Participativa del Desarrollo Local (Prolocal), auspiciado por la Unión Europea. El proyecto tuvo como uno de sus fines, facilitar procesos para que los gobiernos locales logren una efectiva participación de la sociedad civil en la toma de decisiones y en la solución de los problemas del municipio. Alcanzar este objetivo requiere reconocer la existencia de dos elementos fundamentales en el desarrollo de un municipio. Por una parte el Gobierno Municipal y la Sociedad Civil organizada, y en segundo lugar entender la Participación Ciudadana como un espacio de interacción entre el Estado y los ciudadanos, dentro del cual deben garantizarse tres requisitos básicos: 1) Voluntad, 2) Representatividad y 3) Transparencia, sin cuya presencia no se podrá garantizar su institucionalización

* Director Centro de Estudios Políticos

** Coordinador de Prolocal

LA PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA, IMPULSO HACIA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

La cosecha que nos deja una experiencia exitosa

Pedro González Caro *

Una alianza que dio en el presente frutos para el futuro

No hacer el debido uso de los espacios institucionales para la planificación participativa del desarrollo local, es un problema que incide directamente en la declaración de objetivos desvinculados de las necesidades reales de los ciudadanos. Además, esta circunstancia debilita la identificación de estos con sus instituciones políticas locales y el ejercicio pleno de su ciudadanía.

El Proyecto Promoción de la Planificación Participativa del Desarrollo Local (Prolocal) ha tenido un gran impacto en la sociedad venezolana, fundamentalmente debido a que hizo contribuciones muy importantes para el logro de las Metas de Desarrollo del Milenio (ODM). Efectivamente, sus resultados están relacionados tangencialmente con la octava meta: "Fomentar una asociación mundial para el desarrollo". Desde Prolocal hemos logrado impulsar y promover las condiciones que permitan la construcción de una alianza entre el gobierno local, una fundación de acción internacional -la Konrad Adenauer-, la Universidad Católica Andrés Bello, una fundación y una universidad europeas, para contribuir a la planificación participativa del desarrollo de siete municipios venezolanos. La acción de esta alianza les ha facilitado a estos actores locales que en el futuro puedan asociarse con más organismos nacionales e internacionales en el marco del Desarrollo Local.

Otro aspecto abordado por el proyecto es el *apoyo a la sociedad civil y la conciencia pública*. A través de Prolocal brindamos capacitación, asesoría técnica y acompañamiento a ciudadanos que participan en consejos comunales u otras formas de organización de la sociedad civil para que ejerzan su derecho a participar en la planificación del desarrollo de su municipio y exijan a las autoridades locales el cumplimiento del Plan Municipal de Desarrollo.

No habría sido posible avanzar en los puntos antes señalados si no se hubiese hecho foco en el *fortalecimiento de las capacidades institucionales de entes gubernamentales descentralizados.* En este aspecto se alcanzaron importantes logros en materia de capacitación, asesoría técnica y acompañamiento a funcionarios de niveles gerenciales altos y medios de las alcaldías, concejales de las cámaras legislativas. La capacitación

* Coordinador de Prolocal

que recibieron reforzó las competencias necesarias para la ejecución de políticas y aprobación de ordenanzas conducentes a crear y consolidar espacios institucionales para la planificación participativa del desarrollo. Además, se crearon canales de comunicación institucional que permitieron poner en el mismo espacio a los ciudadanos y a los funcionarios a discutir sobre los intereses y necesidades fundamentales de cada municipio.

El logro más significativo de esta iniciativa ha sido el de impulsar y promover el proceso de fortalecimiento de la participación ciudadana y la capacitación de funcionarios públicos municipales en procesos de planificación del desarrollo local. Hemos logrado la convergencia de diversas instituciones de educación superior, una fundación europea independiente, en colaboración con la sociedad civil, una organización no gubernamental, la Fundación de Estudios Municipales para desarrollar una acción en siete municipios de cuatro estados de Venezuela.

Los resultados particulares esperados del desarrollo de Prolocal se distribuyen en tres componentes: capacitación, asistencia técnica y la sistematización de la experiencia. La capacitación se tradujo en dos diplomados y un programa de formación abierta para municipios. La asistencia técnica se concretó en tres ámbitos: fortalecimiento institucional, comunicación organizacional y gestión de la innovación.

En cuanto a la sistematización de la experiencia, el lector la tiene en sus manos: este libro recoge la memoria, la evaluación y los resultados de Prolocal. Su elaboración se basó en el informe final del proyecto, cuyos contenidos hacemos de dominio público.

La capacitación

El primer resultado lo ofrece el Componente Capacitación: en el caso del Diplomado de Promoción de la planificación participativa del Desarrollo Local logramos dictar 220 horas académicas, distribuidas cuatro fases durante todo el Proyecto. Cada fase se estructuró en módulos temáticos específicos, cuya duración fue de entre 8 y 20 horas, dependiendo del tópico.

La oferta base de capacitación fue la misma para todos los municipios. Sin embargo, en atención a las particularidades de cada uno de los municipios los ejercicios prácticos cambiaron para adaptarlos a la realidad local y así atender necesidades específicas.

En cada municipio se formaron grupos de hasta 40 participantes: funcionarios municipales (niveles gerenciales altos y medios (16), concejales (8) y ciudadanos pertenecientes a consejos comunales, otras formas de organización comunitaria y actores relevantes en la vida del municipio (16). Estos últimos debían ser representativos de las diferentes parroquias o zonas del municipio.

Uno de los principales logros de esta etapa de la capacitación fue el haber puesto en el mismo lugar a los funcionarios y a los ciudadanos a conversar sobre la participación y las formas de hacerla efectiva en beneficio de las comunidades. Todos los participantes quedaron muy sensibilizados en la práctica de la planificación local participativa, lo que los estimuló a comprometerse en la promoción de ordenanzas que normen este tipo de planificación.

En segundo orden, impartimos el Diplomado de Gobierno y Desarrollo Local, cuyo programa académico se desarrolló a través de 12 módulos, de 16 horas académicas cada uno, para un total de 192 horas. Los contenidos impartidos combinaron enfoques teóricos con las nuevas experiencias existentes. De igual modo, se fomentaron actividades prácticas en las que los alumnos aplicaron los conocimientos y habilidades adquiridos.

El objetivo del diplomado fue fortalecer la capacidad de los municipios y las comunidades locales para gestionar y promover el desarrollo local desde una perspectiva integral, equitativa y sustentable con enfoque de género, mediante la capacitación de su recurso humano. Esto, con el fin de que cada participante aplicara estos conocimientos en su gestión diaria. También se les brindó a un proceso de capacitación orientado a incorporar conocimientos y técnicas de gestión y promoción del desarrollo local, promoviendo y apoyando la implementación de políticas y programas locales de desarrollo, acordes con las innovaciones y nuevas tendencias en el ámbito de lo público.

El componente de capacitación cerró con la implementación del programa de Formación Abierta para los Gobiernos Municipales de Venezuela Cursos MOOC, en alianza con la Unión Iberoamericana de Municipalistas. Para llevar adelante esta iniciativa el CEP UCAB ha concreto la alianza con la Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM). La UIM desarrolla desde hace casi veinticinco años Programas de Capacitación y Formación para Profesionalizar a las Autoridades Locales, Directivos, y Técnicos de diversos países de América Latina, abordando diferentes temáticas que resumimos en los Ejes Temáticos que aborda la UIM en su Plan de Acción:

Esta acción formativa nos permitió fortalecer las capacidades de los Concejos Ciudadanos de la sociedad civil de los municipios, trabajando en tres ejes temáticos centrales:

- Gestión de la Innovación
- Transparencia y Contraloría Social
- Planificación y Gestión Participativa

Cada eje temático a su vez se desarrolló en tres cursos, por tanto, se impartieron de un total de nueve cursos en línea. Los facilitadores fueron profesionales conocedores de cada una de las aéreas temáticas. Toda la información relevante para los participantes estuvo disponible en una plataforma especialmente diseñada para para ello.

El segundo resultado lo alcanzamos con el componente asesoría técnica. Las áreas fundamentales en las que se desarrolló esta actividad fueron:

El fortalecimiento institucional

En esta área desarrollamos acciones de apoyo, asistencia, colaboración y acompañamiento en varios municipios para lograr su consolidación organizativa y funcional. Fueron identificadas las áreas susceptibles de mejora y se presentaron soluciones estratégicas, tácticas y operativas en los diferentes procesos medulares que ejecutan las alcaldías. En definitiva, esto contribuyó a afianzar vínculos entre la función pública y los ciudadanos.

Como parte de la iniciativa para el fortalecimiento institucional de las alcaldías, centramos el foco del trabajo en la identificación y análisis de los componentes que contribuyen al mejoramiento de la organización de los procesos y del trabajo en sí, para facilitar y viabilizar la participación de los ciudadanos en los procesos de planificación del desarrollo de sus respectivos municipios.

Las comunicaciones estratégicas

La aplicación de nuestros modelos de gestión de la comunicación interna y externa en las organizaciones permitió comprobar que estos tienen alto impacto en organismos de la administración pública. En dichos organismos encontramos poco conocimiento y escaso uso de modelos y procesos comunicacionales para fortalecer relaciones tanto con públicos clave del entorno, como hacia dentro de las organizaciones.

La gestión de la comunicación presencial es altamente efectiva entre líderes y comunidades; el desarrollo de medios de comunicación dentro de las organizaciones es una necesidad. Sin embargo, constatamos que las alcaldías deben lidiar con problemas que demandan soluciones operativas inmediatas, lo que en ocasiones impide comunicar una visión más estratégica que analice y anticipe situaciones de riesgo que permitan planificar iniciativas preventivas.

Debemos decir que tanto alcaldías como los gobiernos parroquiales y consejos consultivos tuvieron un comportamiento ajustado a las expectativas y necesidades del programa, aunque en algunos casos más que en otros. Estos equipos participaron con entusiasmo y empatía con los principios de asistencia técnica bajo la consigna de permitir abiertamente el apoyo profesional e institucional para fortalecer sus procesos operativos y para compartir y aprender desde nuevas ópticas el trabajo de gestionar la función del servicio público.

Aun en medio de las dificultades que representó para este programa la compleja situación del entorno político, social y económico que permanentemente puso en riesgo el desarrollo de las actividades planificadas y programadas, los participantes se mantuvieron activos, propositivos y disponibles. Este es uno de los más relevantes logros de esta área de asistencia técnica

Innovación y gobernabilidad

Esta fue el área de asistencia técnica en la que logramos avances más importantes. En Prolocal encontramos cuatro desafíos que pensamos pueden ser comunes a cualquier municipio:

1. Incentivar en el gobierno local la apertura a la participación ciudadana
2. Facilitar la interacción entre actores diversos de la ciudadanía
3. Mejorar la interlocución de la ciudadanía en los asuntos públicos
4. Lograr un compromiso duradero entre ciudadanos y gobierno local

Estos desafíos nos ofrecían oportunidades de intervención experimental en algunos municipios del proyecto, con una metodología que previamente habíamos diseñado para impulsar el desarrollo socioeconómico local a partir de una cultura para la gestión de innovación.

Sin embargo, nuestra invitación a pensar y planificar un futuro debió enfrentar una muralla de impotencia que determinaba la inamovilidad no solo de la ciudadanía, sino incluso de funcionarios de las alcaldías, debido a la convicción de que nada puede hacerse mientras las condiciones del país no cambien.

Justamente ahí fue donde se materializó el mayor logro. Asumimos como premisa que la participación en un proyecto innovador es un elemento de motivación y fortalecimiento para todos aquellos que se involucran en él. Conducir el proceso con la flexibilidad que se requiere, y evidenciando la permanente optimización del valor de las ideas que se generan, agrega energías positivas a todo individuo que participa en el proceso y, por lo tanto, lo empodera.

Pertinencia en relación con las necesidades y restricciones particulares del país y los sectores

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en su artículo 299, establece que uno de los fines del Estado venezolano es "asegurar el desarrollo humano

integral y una existencia digna y provechosa para la colectividad". El "desarrollo armónico" del país debe ser promovido por "El Estado, conjuntamente con la iniciativa privada", a través de una "planificación estratégica democrática, participativa y de consulta abierta". Atendiendo a este mandato constitucional, en febrero de 1999 se asume la planificación como alta política de Estado lo cual se concreta en la creación del Ministerio de Planificación y Desarrollo.

En la mayoría de los municipios la planificación local tiende a ser en un mero "formalismo", realizado en su totalidad por funcionarios del poder ejecutivo y que concluye con un Plan Operativo Anual (POA). A partir de la experiencia de Prolocal, los ciudadanos han decidido participar en formas alternativas de organización, que les permitirán incorporarse activamente al proceso de planificación del desarrollo de sus municipios

Elementos con un valor añadido

El proyecto nos permitió construir, en los municipios intervenidos, una base de datos que permite poner al servicio de los ciudadanos toda la información relativa al plan de desarrollo local y la metodología para su concepción.

La experiencia obtenida en el desarrollo de este proyecto podrá ser aprovechada por otros municipios que vean reflejadas en estas líneas su propia identidad. Esto les permitirá evaluar el impacto de las actividades, y particularmente de la asesoría técnica, en la Planificación Participativa del Desarrollo Local en los siete municipios involucrados. Además, al tener a la mano toda esa información, podrán compararla sistemáticamente con otras experiencias a nivel internacional.

La sistematización de los resultados de Prolocal también nos permitió construir desde la realidad local una propuesta argumentada para facilitar la operacionalización de la participación ciudadana en el proceso de planificación. La experiencia obtenida por la UCAB podrá ser utilizada para la creación, en los próximos dos años, de programas estudio que serán implementados en una escuela de gobierno que está en formación.

Los funcionarios municipales y los ciudadanos tienen la oportunidad de aprender y ayudarse unos a otros en la formación de valores comunes. También van a adquirir herramientas para su desarrollo personal y profesional. El contacto entre personas de los diferentes municipios en las actividades del proyecto facilitará el intercambio de experiencias que pueden ser de gran valía para el desarrollo de cada uno de los municipios.

En materia de sinergia institucional, la asociación de organizaciones como la UCAB, y la UIM, la Fundación KAS y Fundemus podrá generar alianzas estratégicas que refuercen valores democráticos, avances académicos y desarrollo organizacional desde perspectivas muy diversas.

PROLOCAL.indb 23

primera parte

PROGRAMA de CAPACITACIÓN

30/7/18 11:44 a. m.

Gobernabilidad y participación ciudadana

La gobernabilidad, entendida a través de la participación ciudadana y el desarrollo sostenible, forma parte de las máximas democráticas dentro del ámbito político-social. La gobernabilidad está asociada a la capacidad que tiene un gobierno para dar respuesta o convertir en políticas las demandas generadas por los ciudadanos. Se entiende, entonces, que la gobernabilidad requiere de instituciones sólidas en todos los niveles de la organización político-territorial orientadas a los resultados, es decir, a la obtención de valor público.

El concepto de valor público plantea un contexto de acción estratégica eficiente, en el que cada organización institucional de la esfera del Estado debe conceptualizar el tipo de "valor agregado" que desea o busca generar en beneficio de la comunidad. En este sentido, los niveles primarios de la organización político territorial -es decir, los gobiernos locales- adquieren mayor sentido y significancia para los ciudadanos, ya que la alcaldía es la instancia en la que se da el contacto directo con la ciudadanía. Por lo tanto, es el nivel en el que los ciudadanos están llamados a participar en el diseño y modelación de las políticas públicas.

La planificación participativa como impulso del desarrollo sostenible

En su intento por manejar su futuro y no dejarse arrastrar por los acontecimientos, el hombre inventó la planificación, de modo que esta se inserta en una lucha que nos involucra a todos. Una lucha en la cual, en algunas ocasiones, nos sentimos impotentes ante la impresionante presión de los hechos, que nos arrastran en una dirección hacia la que no queremos ir. Pareciera que algo con una gran fuerza nos impulsara sin darnos la oportunidad de elegir.

Ante esa realidad, el actor que intenta diseñar políticas públicas, debe considerar estas fuerzas al momento de trazar sus planes, porque la planificación, unas veces más que otras, siempre se refiere al conflicto entre oponentes. En algunas concepciones teóricas ese oponente aparece como si fuera la naturaleza o algo indefinido. En otras, como la planificación situacional y la estratégica en general, los oponentes se identifican con fuerzas sociales concretas o con otros seres humanos (Huertas 1994).

Si el hombre, un gobierno, o una institución, renuncian a conducir y se dejan conducir -sin tratar de cambiar el ritmo o la dirección que les impone la realidad- entonces están renunciando al principal derecho humano, que es decidir con libertad hacia dónde se quiere ir y cómo luchar para alcanzar esos objetivos. De modo que

la planificación surge como esa herramienta indispensable que puede garantizarle al hombre esa libertad de elegir su camino, las formas de transitarlo y cómo llegar al final.

La planificación se manifiesta, entonces, como una herramienta de lucha permanente de la cual dispone el hombre para poder enfrentar con éxito las crecientes demandas que el medio donde se desenvuelve le impone, y de esta forma alcanzar grados más altos de libertad definida en los términos antes referidos.

Así, el proceso de libertad del hombre se entiende como aquel en el cual se convierten las variantes en opciones. De manera que la planificación no es algo identificable como un mero instrumento burocrático, sino que debe entenderse como la alternativa contra la improvisación o la resignación a sucumbir ante los hechos, como el recurso que ofrece la oportunidad de conquistar nuevos e insospechados grados de libertad, (Matus 1992).

La planificación en la realidad local venezolana

Con la creación de la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República mediante Decreto Ley No 492 de la Junta de Gobierno de la República de Venezuela del 30 de diciembre de 1958, se institucionalizó la planificación en Venezuela, como una labor de análisis, proyección y formulación de metas generales.

La Enmienda No 2 a la Constitución de la República de 1961, efectuada en 1983, obligaba al Ejecutivo Nacional a presentar al Congreso Nacional, para su aprobación, en el transcurso del primer año de cada período constitucional las líneas generales del plan de desarrollo económico y social de la Nación, y exigía que estas cumplieran conforme a la Ley Orgánica de Planificación. Sin embargo, ni los planes fueron aprobados ni la ley fue promulgada.

Con la nueva Administración que se inició en febrero de 1999, se asume la planificación como alta política de Estado, lo que se plasma en la creación del Ministerio de Planificación y Desarrollo. En la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela se reafirma la importancia de la planificación y desarrollo como función fundamental del Estado.

En tal sentido, la planificación se establece como práctica para transformar y construir nuevas realidades con la capacidad de alcanzar propósitos, interpretar intereses de la sociedad e incorporar, en las deliberaciones del presente, las necesidades de las generaciones futuras. Un elemento de viabilidad de esta práctica, lo constituye la alta participación del Estado venezolano dentro de la estructura productiva del país, lo que

obliga a una reflexión sistemática y coordinada sobre su rol en la realidad nacional y su carácter de distribuidor de renta.

Lo cierto es que realidad local en Venezuela está muy distante de esta norma, en la mayoría de los municipios, la planificación del desarrollo se ha convertido en un mero "formalismo". Esto se debe, fundamentalmente, a un muy bajo nivel de "capacidad de gobierno", entendida como el acervo de técnicas, métodos, destrezas, habilidades y experiencias de un actor y su equipo de gobierno para conducir el proceso social hacia objetivos declarados. Por otra parte, a una muy debilitada "gobernabilidad", porque no se identifican con claridad los actores sociales ni los recursos que manejan, lo cual conduce a una equivocada valoración del peso de los actores (Matus 2014). Las técnicas gerenciales para la administración y la evaluación de la situación que faciliten la promoción de una democracia eficaz, efectiva y eficiente, son inexistentes.

Todo esto le impide al gobierno local definir una línea de base real y la declaración de objetivos alcanzables para evitar la demagogia y la oferta engañosa. En síntesis, la gobernabilidad está severamente comprometida, por lo que no es posible la construcción sistemática de una propuesta para conducir la transformación desde la situación inicial, en la que la problemática sociopolítica no está resuelta, hacia una nueva situación de plena satisfacción de las necesidades de la población correctamente priorizadas en función de criterios que realmente reflejen el interés colectivo.

En la sociedad venezolana actual se tiene la idea de que quien está en el poder tiene la verdad sobre cuáles son las necesidades de las comunidades. Así que muy poco le interesa al ejecutivo local cuál es la opinión de las comunidades sobre la "calidad de vida" que les brinda el gobierno. Eso conlleva a que la participación comunitaria prácticamente no exista. Por otro lado, las comunidades a su vez han asumido que la responsabilidad indelegable de resolver los problemas es únicamente del gobierno, con lo que se refuerza el paradigma de que quien gobierna tiene la razón y la verdad.

A este problema se le suma, como elemento reforzarte de la situación, el que las comunidades no están preparadas para hacer la contraloría social, ni mucho menos para desarrollar sistemáticamente el análisis de su situación para identificar y priorizar las necesidades, como tampoco para una ponderación adecuada de los recursos ni hacer un análisis sistemático y apropiada valoración de los actores.

Esta circunstancia se traduce de nuevo en que la valoración de la situación sociopolítica local se hace bajo el predominio de conceptos absolutamente empíricos. Esto se debe a que no se dispone de herramientas ni técnicas gerenciales para evaluar el entorno que brinden apoyo a un proceso metodológico y científico para la toma de decisiones que garantice la objetividad.

Las organizaciones cívicas y políticas del espacio local, y muy especialmente aquellas que se encuentran en el interior del país, tienen serias dificultades en la formación y el fortalecimiento de instituciones estables, con una base amplia y bien organizada, que garanticen el cimiento de una cultura cívica activa que permita el uso de los espacios institucionales para la planificación del desarrollo local. En términos más llanos: desarrollar un "buen gobierno".

Si miramos a nuestro alrededor y observamos el municipio en general, nos daremos cuenta de que estamos ante una realidad mejorable, aunque sea evidente también que podría ser peor. Como seres humanos implicados en un proceso de evolución y de cambio hacia una vida más justa y más humanizada, tenemos la responsabilidad de tomar partido en pos de esa sociedad cada vez mejor en la que haya sitio para todos y en la que todos podamos vivir de acuerdo con nuestros principios y valores.

En democracia, los ciudadanos tienen la oportunidad de aprender y ayudarse unos a otros a formar los valores y establecer las prioridades que servirán de guía para instrumentar sus planes de desarrollo. El mejor desempeño del gobierno local está fundamentalmente basado en la calidad del vínculo entre el gobierno y los ciudadanos, fortalecimiento de la democracia a través de la participación y la rendición de cuentas y la supervisión.

La democracia, es entonces un concepto mucho más amplio que una simple forma de gobierno "del pueblo para el pueblo". La Democracia es una forma de vida. Pero para lograr que este modelo crezca, es imperativo desarrollar cultura cívica para construir comunitariamente los valores y principios que determinaran esa forma de vida y nuestra relación con el resto de los ciudadanos, con nuestra historia y nuestro gentilicio. Los valores democráticos reconocen la igualdad de derechos, libertades, dignidad y obligaciones, sin diferencias originadas por su pertenencia étnica, política o social; respetan los derechos y la dignidad de las personas y reconocen a la democracia como un bien común para toda la sociedad. En la medida que estos valores se fortalecen crece el vínculo entre el gobierno y el ciudadano: Crece la Democracia como forma de vida.

El mejor desempeño del gobierno local está fundamentalmente basado en la calidad del vínculo entre el gobierno y los ciudadanos, y en la participación, la rendición de cuentas y la supervisión. Las soluciones participativas tienen singular importancia pues de allí deriva la legitimidad del gobierno y la confianza de que los recursos serán administrados con criterios de interés comunitario.

Conforme aumenta el interés de los ciudadanos en el gobierno y en los asuntos comunitarios aumenta también el interés mutuo del gobierno y los ciudadanos por desarrollar una cultura cívica activa fundamentada en los valores de la democracia, con

lo cual se viabiliza la construcción de un sistema que garantice la plena satisfacción de las necesidades de la población y se refuerzan los lazos que identifican a los ciudadanos y al gobierno como una sola unidad de identidad.

Esta identidad supone que las personas son capaces de identificar cosas que las unen como partes de una comunidad que está por encima de las diferencias locales, sociales, políticas y étnicas. Sin esa identidad, por abstracta que sea, el funcionamiento del país como un Estado nacional sería muy difícil, puesto que las personas no concederían legitimidad y tendrían dificultades para aceptar la autoridad de los gobernantes y las instituciones públicas.

En una democracia de alta calidad se esperaría que los ciudadanos apoyen la democracia y se sientan parte de una comunidad cívica nacional. Esta comunidad estaría basada en el reconocimiento de que las personas de distinta pertenencia étnica, política y social forman parte de esa comunidad en pie de igualdad. Al amparo de estas creencias, los ciudadanos ejercerían la tolerancia en la convivencia política con los demás; tendrían en alta estima los valores democráticos y creerían que la democracia trabaja para el mejoramiento de la sociedad.

Capacitación para la planificación participativa

El diagnóstico que hemos presentado exige acciones efectivas para cambiar la realidad local y evitar que la gestión de gobierno local sea arrastrada por las fuerzas del entorno. Algo que requiere de la formación de los actores fundamentales a fin de que adquieran las herramientas que les permitan asumir la planificación como un proceso en el que todas las partes estén realmente comprometidas. En tal sentido, el Centro de Estudios Políticos sistematizó la fase de capacitación del proyecto Promoción de la Planificación Participativa del Desarrollo Local mediante la figura del diplomado.

Concretamente, se realizaron dos diplomados, en alianza con la Fundación Konrad Adenauer: uno en Promoción de la Planificación Participativa del Desarrollo Local y otro en Gobierno y Desarrollo Local. Además, se desarrolló, bajo la modalidad on line, el Programa de Formación Abierta para Municipios en Venezuela, desarrollado en conjunto con la Unión Iberoamérica de Municipalistas (UIM).

Los diplomados se definen como programas de educación continua destinados a la actualización y mejoramiento en distintas áreas del conocimiento, diseñados en respuesta a las exigencias de actualización e innovación que amerita el contexto local, regional, nacional e internacional (UCAB 2014). Bajo esa premisa, esta capacitación estuvo fundamentalmente orientada a fortalecer la capacidad de gobierno y de los ciudadanos en función de las técnicas y métodos de análisis para toma de decisiones. Con

ello se procuró hacer un aporte al mejor desempeño de los gobiernos locales, haciendo que la democracia y la calidad de la relación entre el gobierno local y los ciudadanos se incremente con soluciones participativas y mecanismos de control de gestión y transparencia. En este contexto también se asume que los propios ciudadanos -en el cumplimiento de su rol como contralores sociales- pueden evaluar la calidad, cantidad y oportunidad de los bienes y servicios recibidos, por lo que se podría incorporar, la evaluación de resultados por parte de los destinatarios o actores interesados.

Tanto las organizaciones de la sociedad civil como los entes gubernamentales que hacen vida en los espacios locales requieren de una estructura institucional estable, legítima y organizada que facilite la posibilidad de ejercer a cabalidad los derechos que brinda el marco legal vigente. En este sentido, la formación cobra un papel fundamental para promover el conocimiento, análisis y reflexión sobre temas claves en los asuntos públicos que involucran a esos actores.

El hecho de incorporar diversidad de actores en los asuntos públicos exige una interlocución más directa y productiva entre gobiernos locales y ciudadanía. Una vía concreta y de especial importancia para propiciar estos vínculos es el ejercicio de la planificación participativa, que no sólo supone integrar diferentes perspectivas en una visión común del municipio, sino que contribuye en forma decisiva a dar solidez a los valores democráticos y abre posibilidades al ejercicio proactivo de la condición ciudadana.

Renovar conocimientos sobre la institucionalidad municipal y adquirir herramientas prácticas de utilidad es una apuesta con grandes posibilidades para lograr el reconocimiento mutuo de actores disímiles y con ello una mayor y más eficiente gestión orientada al logro de resultados.

Diplomado Promoción de la Planificación Participativa del Desarrollo Local

Organizado conjuntamente entre el CEP y la Fundación Konrad Adenauer, este diplomado se planteó como propósito central incentivar y afianzar las relaciones de confianza y cooperación entre el gobierno local y la ciudadanía. Así mismo, se procuró generar insumos útiles y de calidad -por su pertinencia y nivel de consenso entre los diversos actores- para el diseño del Plan Municipal de Desarrollo en los municipios participantes.

Para el logro de tales propósitos nos trazamos como objetivo general promover el desarrollo de capacidades de las organizaciones a nivel local y los gobiernos municipales para construir, desde los acuerdos, el Plan de Desarrollo Local. En atención a ello, se desarrolló una capacitación integral conducente a:

- Sensibilizar a la diversidad de actores que hacen vida en el ámbito del municipio sobre el rol determinante de una visión compartida del municipio, de cara a la posibilidad de promover el desarrollo local.
- Promover y fortalecer las capacidades de planificación participativa de los gobiernos locales en su articulación con los actores relevantes que hacen vida en el municipio.
- Generar y validar en forma participativa productos asociados al ciclo de presupuesto municipal.

Además, se promovió la construcción de canales concretos que favorecieran el intercambio y el encuentro entre actores diversos, propiciando los valores democráticos y la construcción ciudadanía. Desde esta perspectiva, se orientó el diplomado a la formación de funcionarios municipales (niveles gerenciales altos y medios), concejales y ciudadanos.

Los ciudadanos incorporados al diplomado pertenecen a organizaciones de la sociedad civil relevantes en la vida del municipio, con liderazgo y poder de convocatoria. Esto incluyó a organizaciones gremiales, y educativas, de profesionales y comunitarias -tales como consejos comunales u otras formas de organización comunitaria- y a la iglesia. La selección de los participantes atendió a los siguientes criterios:

i. *Género*, garantiza en la medida de lo posible, representación de hombres y mujeres en igual proporción. En el caso de los concejales la aplicación de este criterio no es posible, pues se trata de un cargo de elección popular que no cubre los requerimientos de paridad de género.

ii. En el caso de los funcionarios municipales (nivel medio y alto), se dirige a aquellos que detenten responsabilidades en las áreas de planificación, presupuesto, relaciones con la comunidad, agenda social, entre otras.

iii. *Diversidad*, se garantiza la presencia de diferentes tendencias políticas en el grupo. Es muy importante valorar el liderazgo de los representantes de organizaciones locales y comunitarias, pues en esa medida se logra potenciar las alianzas y fortalecer la sinergia entre el gobierno local y la ciudadanía.

iv. *Representatividad geográfica*, la mayoría de las parroquias del municipio tienen presencia en el grupo.

La selección de los participantes en los grupos de capacitación procuró responder a los criterios antes mencionados y a la siguiente proporción:

Sociedad civil → 40%
Funcionarios municipales → 40%
Concejales → 20%

El diplomado Promoción de la Planificación Participativa del Desarrollo Local se desarrolló con base en un abordaje de carácter teórico-práctico y se centró en temas de alto interés y aplicabilidad para el fortalecimiento de las capacidades de planificación participativa de los actores involucrados, tanto desde las organizaciones gubernamentales como aquellas de carácter local y comunitario. Fue concebido como un programa de formación estructurado con contenidos relevantes para la dinámica del municipio, con enfoque de Desarrollo Local Sostenible.

Las fases del programa fueron:

Fase 1: La visión del Municipio como espacio de encuentro (52 horas)

Fase 2: Procesos de Planificación Participativa (76 horas)

Fase 3: El Presupuesto como materialización del Plan (36 horas)

Fase 4: Contraloría Social (36 horas)

La secuencia de los contenidos se estableció en función de elementos sustantivos del ciclo del presupuesto municipal, tal como se norma en los instrumentos legales vigentes. Entre los elementos específicos que destacan se cuenta la Visión del Municipio, el Diagnóstico Participativo, la estructuración/recolección de proyectos para la conformación del Presupuesto Participativo, elementos para la Contraloría Social, entre otros.

En todo momento buscamos contribuir en forma articulada con la aplicación práctica de los contenidos incluidos en el diseño. Este se organiza por módulos; los grupos de participantes generan determinados productos que directa o indirectamente significan aportes útiles al Plan Municipal de Desarrollo del municipio.

El diseño consideró el desarrollo de competencias partiendo de un enfoque constructivista que orienta las estrategias pedagógicas basadas en el aprendizaje activo y experiencias significativas por parte de los participantes. Lo anterior se alinea con las directrices curriculares, así como con principios y valores de la UCAB.

Diplomado Gobierno y Desarrollo Local

El Diplomado en Gobierno y Desarrollo Local, que volvió a reunir los esfuerzos del Centro de Estudios Políticos UCAB y la Fundación Konrad Adenauer, contó también con la participación de la Fundación José Ortega y Gasset-Gregorio Marañón,

Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset-Goberna América Latina en calidad de coorganizadores.

La premisa que orientó este diplomado fue la de que las soluciones participativas tienen especial importancia porque de estas derivan la legitimidad del gobierno y la confianza de que los recursos serán administrados con criterios de interés comunitario. Pero la gestión de ese tipo de soluciones depende de la calidad del vínculo entre el gobierno y los ciudadanos, que debe exige un nivel de relacionamiento que en verdad facilite la participación, la rendición de cuentas y la supervisión. En ese sentido, se hizo énfasis en la Gestión Pública Moderna -también llamada Nueva Gestión Pública (NGP).

La NGP se ha convertido en una tendencia impulsada por el modelo de Reformas del Estado de última generación, que prioriza la generación de **valor público** a tres niveles: estratégico, operativo y monitoreo. A su vez, reconoce el **proceso político** como mecanismo para la asignación de recursos del Estado y favorece la incorporación de los **gerentes públicos** como franja directiva que se sitúa entre las **autoridades políticas** públicas y los **ciudadanos**.

Este enfoque responde a la visión de que la democracia es una forma de vida y no una simple forma de gobierno "del pueblo para el pueblo". En democracia los ciudadanos tienen la oportunidad de aprender y ayudarse unos a otros a formar los valores y establecer las prioridades que servirán de guía para instrumentar sus planes de desarrollo. Desde esa perspectiva, la Nueva Gestión Pública aspira a contribuir con el desarrollo de una cultura cívica para construir comunitariamente los valores y principios que determinaran esa forma de vida y la relación con el resto de los ciudadanos, con su historia y su gentilicio.

Fortalecer las competencias para la gestión del desarrollo local

El aporte del Diplomado en Gobierno y Desarrollo Local a ese propósito se expresa en su objetivo general, que nos planteamos en estos términos: fortalecer la capacidad de los municipios y las comunidades locales para gestionar y promover el desarrollo local desde una perspectiva integral, equitativa y sustentable con enfoque de género, mediante la capacitación de su recurso humano a fin de que apliquen estos conocimientos en su gestión diaria. A esto se le dio vialidad mediante una capacitación integral que se planteó:

- Brindar a los participantes un proceso de capacitación que incorpore conocimientos y técnicas de gestión y promoción del desarrollo local, promoviendo y apoyando la implementación de políticas y programas locales

de desarrollo, acordes a las innovaciones y nuevas tendencias en el ámbito de lo público.

- Promover la construcción de canales concretos que favorezcan el intercambio y encuentro entre actores diversos, propiciando los valores democráticos y la construcción ciudadanía.

El Diplomado se orientó a formar funcionarios municipales (niveles gerenciales altos y medios), concejales y ciudadanos, estos últimos pertenecientes a organizaciones de la sociedad civil con una presencia relevante en el municipio, con liderazgo y poder de convocatoria. Esto -al igual que en el Diplomado en Promoción de la Planificación Participativa del Desarrollo Local- incluyó a organizaciones gremiales, y educativas, de profesionales y comunitarias (como consejos comunales u otras formas de organización comunitaria) y a la iglesia.

La selección de los participantes atendió a los mismos criterios que en el diplomado anterior:

i. *Género*, garantiza en la medida de lo posible, representación de hombres y mujeres en igual proporción. En el caso de los concejales la aplicación de este criterio no es posible, pues se trata de un cargo de elección popular que no cubre los requerimientos de paridad de género.

ii. En el caso de los funcionarios municipales (nivel medio y alto), se dirige a aquellos que detenten responsabilidades en las áreas de planificación, presupuesto, relaciones con la comunidad, agenda social, entre otras.

iii. *Diversidad*, se garantiza la presencia de diferentes tendencias políticas en el grupo. Es muy importante valorar el liderazgo de los representantes de organizaciones locales y comunitarias, pues en esa medida se logra potenciar las alianzas y fortalecer la sinergia entre el gobierno local y la ciudadanía.

iv. *Representatividad geográfica*, la mayoría de las parroquias del municipio tienen presencia en el grupo.

En la medida de lo posible y como una referencia no excluyente, la selección de los participantes en los grupos de capacitación se propone atender a los criterios mencionados antes y a la siguiente proporción:

Sociedad civil → 40%
Funcionarios municipales → 40%
Concejales → 20%

El plan de estudios se estructuró con base en el mismo esquema de generación de **valor público** que prioriza la NGP. Es decir, se organizó un

cuerpo de contenidos estructurados en los niveles estratégico, operativo y de monitoreo, que se presentan a continuación:

Nivel estratégico

- Liderazgo y dirección comunitaria
- Desarrollo Económico Local: Experiencias y Modelos de Gestión
- Buen Gobierno y calidad en la gestión de servicios públicos
- Dialogo y Concertación, Negociación y Manejo de Conflictos
- Simulación

Nivel operativo

- Formulación y gestión de proyectos I
- Formulación y gestión de proyectos II
- Cambio y aprendizaje organizacional
- Una Agenda Local para los ODS

Nivel monitoreo

- Indicadores de Gestión por Resultados
- Control social y rendición de cuentas
- Participación ciudadana

Programa de formación abierta para municipios en Venezuela

Con el Programa de Formación Abierta para Municipios en Venezuela, desarrollado entre la Unión Iberoamérica de Municipalistas (UIM) y el Centro de Estudios Políticos UCAB, se aprovechó una fructífera experiencia de veinticinco años de trabajo para profesionalizar a las autoridades locales, directivos, y técnicos de varios países de América Latina. En ese largo recorrido ha tenido especial valor la modalidad de trabajo on line, que desde hace quince años la UIM desarrolla a través de una plataforma virtual.

Desde esa plataforma pusimos en marcha -con docentes rigurosamente seleccionados para tal fin- un conjunto de acciones formativas con el propósito de ofrecer capacitación a actores clave de los municipios. Se dio especial prioridad al fortalecimiento de los Consejos Ciudadanos de la sociedad civil y de los servidores públicos. A tal efecto, la convocatoria contempló a alcaldes/as, concejales/as,

directivos/as, técnicos y representantes de la sociedad civil de administraciones públicas de algunos municipios de Venezuela.

El plan de estudio se organizó en tres ejes temáticos centrales:

Gestión de la Innovación

Planificación y Gestión Participativa

Transparencia y Contraloría Social

Innovar en lo social para una mejor gestión pública

El eje Gestión de la Innovación se planteó como objetivo que los participantes adquiriesen conocimientos y desarrollaran competencias directivas de aplicación práctica en materia de gestión de la innovación en sus ámbitos de acción pública y relación con las comunidades. Con ello procuramos enriquecer el desarrollo personal y profesional, potenciando el trabajo en equipo y la interrelación entre los participantes. Asimismo, se abrió la oportunidad de analizar experiencias y nuevos estilos de gestión pública y procesos de Innovación social, orientados a la mejora de resultados y al cambio en materia de innovación.

La orientación acerca de cómo adquirir competencias directivas permitió a los participantes aproximarse al tema de las Políticas de innovación social en el ámbito local desde un enfoque en el que la Administración pública actúa como catalizador. Para ello, además de técnicas e instrumentos de apoyo a la innovación social, se facilitó el conocimiento y la discusión de algunas experiencias de Ciudades Inteligentes y Sostenibles en Buenos Aires, Bogotá, Medellín, Río de Janeiro, Chihuahua, Quito, Madrid, Barcelona, Málaga, San Sebastián, Nueva York, Montreal, Tokio y Nassau.

Otros aspectos relevantes fueron la orientación para saber definir procesos de mejora de la competitividad y la eficiencia. En este punto se trabajó la gestión de los recursos humanos en las administraciones innovadoras, se introdujo a los participantes en la Administración electrónica, y se ofreció capacitación del manejo de esta, en relación con el e-government. El municipio inteligente, la innovación social y de servicios, la comprensión de las oportunidades como visualización de futuro, fueron otros tópicos centrales del plan de estudios.

Participar para lograr una planificación comprometida

El eje Planificación y Gestión Participativa incorporó el concepto y la experiencia de la participación efectiva en los planes públicos para fortalecer las capacidades de

los actores clave, tanto servidores gubernamentales y no gubernamentales, como los ciudadanos comprometidos en el diseño y ejecución de las políticas que puedan favorecen un desarrollo territorial, económico y social sostenible e integrador. En este sentido, se destacó el rol de la planificación estratégica como una línea de acción eficiente para incidir en el medio y conducir los esfuerzos hacia la consecución de esas políticas.

Se trabajaron los planes estratégicos como instrumentos de gobernanza y de gobierno abierto, para aproximar a los participantes a una visión que plantea que el momento actual es tiempo de las ciudades y de acometer nuevas formas de gobernar. En relación con esto, junto con el aporte de las herramientas conceptuales y los métodos de rigor, se tocó el tema de la construcción de alianzas público-privadas en la gestión de las ciudades.

El desarrollo de estos contenidos que hemos expuesto tuvo como un elemento clave su constatación a través de experiencias concretas de planificación y gestión participativa en España, Europa y América Latina, a escalas municipal, provincial y regional.

Fortalecer la gestión de políticas contra la corrupción

El eje Transparencia y Contraloría Social abordó el estudio de los instrumentos necesarios, tanto de la administración pública como de las demás instituciones involucradas en el fortalecimiento de las estructuras del sector público, con la finalidad de que efectivamente puedan servir como herramientas para priorizar las políticas de lucha contra la corrupción. De igual modo, nos planteamos que esos mismos instrumentos sean vistos como factores coadyuvantes en la construcción de la necesaria e inacabada redefinición de la organización administrativa y la gestión pública. Una tarea que nos permitirá contar con organizaciones más profesionales, transparentes y eficaces, en las que la participación ciudadana también juegue un rol importante a través del Control Social.

Una pregunta que se planteó como generadora de debate y reflexión fue la de cuál es el objeto sobre el que recae la acción de la contraloría social. Esto planteó la exploración de temas como la relación entre ética pública, los códigos de conductas y la lucha contra la corrupción, punto que se vinculó con el estudio y la discusión acerca de la transparencia, el buen gobierno y la buena administración. La consideración de los principios básicos que debe considerar la contraloría social dio piso a un aspecto fundamental: no basta saber en qué y sobre qué hacer contraloría; hay que resolver también cómo se ha de cumplir tan compleja tarea.

ASISTENCIA TÉCNICA

segunda parte

Fortalecimiento Institucional
Comunicaciones
Innovación

Asistencia Técnica

Componente de Fortalecimiento Institucional

1

Gregory Carrizales
Clemencia Abad
Orlando Ortiz
Henry Gasparin

El fortalecimiento institucional en las alcaldías como estrategia para mejorar la función pública y la planificación del desarrollo local

Introducción

En la República Bolivariana de Venezuela los municipios constituyen la unidad político-territorial primaria de la organización del Estado y de la nación. Poseen personalidad jurídica y una autonomía dentro de los límites de la Constitución y de las leyes que regulan su organización y funcionamiento. Los municipios son las estructuras administrativas que acercan la función pública a las comunidades y al ciudadano.

El origen de los municipios deviene de la génesis de la República y tiene su fundamento en la herencia colonial hispánica. En ese tiempo el territorio se dividía en cantones, estructura que prevaleció hasta el primer decenio del siglo XX. En 1909, según el artículo 3 de la Constitución Federal de los Estados Unidos de Venezuela, impulsada por el general Juan Vicente Gómez, se estableció por vez primera la organización de los estados en municipios. Este esquema de división político-territorial se mantiene hasta el presente.

Entre 1909 y 1961, en Venezuela se sucedieron un total de cuatro constituciones, en las cuales se evidencia la evolución conceptual, la estructuración y la organización de los municipios, que fueron ampliando sus competencias y ámbitos de gestión. En la Constitución de 1961 se reafirmó la autonomía municipal y se fijaron ciertos ámbitos de interés: urbanismo, abastos, circulación, cultura, salubridad, asistencia social, institutos populares de crédito, turismo y policía municipal. Así mismo, se aludió a la potestad de ley para el ejercicio de competencias exclusivas en determinadas materias, al igual que la imposición de la prestación mínima y obligatoria de servicios. El objetivo era acercar la institucionalidad y la función pública al ciudadano, así como el fomento del desarrollo local.

En 1984 la Comisión para la Reforma del Estado (Copre) promovió la descentralización del Estado y resaltó la relevancia de la participación ciudadana en el desarrollo local. Esto quedó refrendado con la elección directa de los gobernadores y alcaldes. También permitió que, en 1989, se iniciara la transferencia de competencias específicas a las gobernaciones y alcaldías. El propósito fue generar una mejora en la prestación de los servicios, una planificación y un desarrollo en atención a las necesidades locales y, sobre todo, acercar la rendición de cuentas al ciudadano a escala local y regional.

Entre 1990 y 1998 la descentralización del Estado se desarrolló en un entorno económico caracterizado por la baja de los precios del petróleo, acentuados desequilibrios macroeconómicos, conflictividad social y una crisis político institucional. Esto degeneró en un cambio constitucional y en ajustes a la perspectiva de organización y funcionamiento del Poder Municipal.

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, enmendada en 2009, en cierta medida revierte el proceso de descentralización iniciado en 1989. Sin embargo, reafirma las competencias y ámbitos de gestión local de los municipios, y destaca la capacidad que tienen para la administración, ordenación y promoción del desarrollo socioeconómico. Al igual que para la dotación y prestación de servicios públicos domiciliarios, la política de inquilinato, la promoción de la participación ciudadana y el mejoramiento, en general, de las condiciones de vida de la comunidad.

Los municipios ejercen directamente la función pública, es decir, son los ejecutantes del servicio. La función pública, surgida de la relación laboral entre el Estado -como servidor- y el ciudadano -como demandante-, es una expresión de la sociedad que exige y actúa en favor del bien común. Por ende, comprende el conjunto de organizaciones públicas municipales que realizan el trabajo administrativo y de gestión del Estado, en un espacio político-territorial definido como local.

Actualmente, la creación y organización de los municipios en la República Bolivariana de Venezuela se supedita a las disposiciones previstas en el Capítulo I: "De la Creación, Fusión y Segregación de Municipios", del Título II, "De los Municipios y Otras Entidades Locales", de la Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal. Esta ley establece esta facultad a los consejos legislativos de los Estados, por intermedio de la respectiva Ley de División Político-Territorial y en función de un conjunto de requisitos previstos en los artículos 10, 14 y 15 de la precitada ley. De igual forma, conviene precisar que el gobierno y administración de los municipios corresponde a las alcaldías, instancias que ejercen la competencia del Poder Ejecutivo a nivel local.

Actualmente, los municipios tienen autonomía para organizar el funcionamiento de sus órganos y la regulación de las facultades y atribuciones de las entidades municipales.

Corresponde a los concejos municipales dictar las normas y protocolos que regulen su autonomía funcional y su ordenamiento interno, sin menoscabo de los lineamientos que desde el Ejecutivo Nacional se emitan para coadyuvar con la prestación de los servicios a la ciudadanía.

Una vez definida la estructura y organización de las entidades municipales, corresponde a las alcaldías el ejercicio de las competencias y funciones en este nivel de gobierno. Conjuntamente con las organizaciones comunitarias, las alcaldías son las responsables de la planificación pública y de la implementación de estrategias y mecanismos participativos para canalizar las demandas y propuestas de la sociedad. Particularmente, en el contexto del Consejo Local de Planificación Pública (ClPP) y demás instancias de articulación y coordinación previstas en el marco legal vigente.

Las alcaldías formalizan el diseño y formulación de los planes previstos en la Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular. También les corresponde elaborar los planes locales de desarrollo, que deben estar orientados al aprovechamiento de las capacidades locales, es decir, a establecer líneas de acción con respecto al ordenamiento del territorio municipal. Deben hacer énfasis en las potencialidades socioeconómica y comunitaria, así como en la adopción de medidas de protección del medio ambiente, conservación de la naturaleza y del patrimonio histórico, entre otras.

En la actualidad resulta apremiante para los líderes y equipos de trabajo de las alcaldías contar con estrategias, métodos y herramientas que les permitan adaptarse a los cambios del entorno: nuevas regulaciones, innovaciones tecnológicas y procesos de transformación social. Deben lidiar con ellos permanentemente para concretar la planificación pública y gestionar los recursos asignados. Por lo tanto, es necesario que definan estrategias y bases operacionales que les permitan hacerse sostenibles en el tiempo, sobre todo, en la medida en que logren alcanzar y plantear objetivos pertinentes a los requerimientos y necesidades locales.

Esquemas de análisis de organización aplicados a la administración pública

Una vía para lograr la consolidación y adaptación de las alcaldías a los cambios del entorno es la revisión y el análisis de su diseño organizacional. Este está íntimamente vinculado con la naturaleza del trabajo y con la manera en que este se organiza. Por consiguiente, se entiende que a través de la aplicación de métodos y herramientas adecuadas para el análisis de procesos y la organización del trabajo -tanto la producción de bienes y la prestación de servicios como la implementación de proyectos e iniciativas- se puede optimizar su calidad. También se mejoran la articulación y comunicación dentro de las diferentes áreas de responsabilidad de estas instancias municipales.

Los métodos, esquemas de análisis y estrategias gerenciales surgidos en el seno de las organizaciones privadas tienen cabida y posibilidad de aplicación en la administración de lo público y contribuyen a la consolidación institucional de las alcaldías. La cadena de valor (de Michael Porter), el análisis causa-efecto (de Kaoru Ishikawa), la calidad total (de William Edward Deming) y la gerencia esbelta (de Taiichi Ohno) son herramientas que mejoran los procesos y procedimientos organizacionales en términos de definición, adecuación y eliminación de aquellas operaciones que no agregan valor a la generación de productos y prestación de servicios. Es decir, contribuyen en la conformación e implantación de una cultura organizacional orientada por la excelencia y la filosofía de mejora continua.

Como expresión de la administración pública local, las alcaldías deben apuntalar sus esquemas organizativos y funcionales a la prestación de servicios con criterios racionales (Galindo, 2000). Esto requiere la aplicación idónea de medios e instrumentos que les ayuden a obtener el resultado más favorable -a partir del esfuerzo conjunto realizado- en beneficio de la comunidad. Lo anterior valida y corrobora la importancia de realizar estudios organizacionales en estas instituciones públicas, para apoyar y fortalecer sus capacidades y, en definitiva, para promover el desarrollo local. Por eso estas indagaciones son, en la actualidad, un requisito ineludible si se quiere dar cumplimiento eficiente a la función central de las alcaldías: la satisfacción o cobertura planificada de las necesidades locales del ciudadano a través del conjunto de competencias y responsabilidades que les han sido otorgadas por mandato legal y ordenamiento público.

Según lo planteado, para la planificación del desarrollo local y la consecución de resultados de gestión institucional en las alcaldías se requieren estructuras organizativas y funcionales fortalecidas. Deben ser capaces de desarrollar los programas, proyectos y acciones que satisfagan los requerimientos y necesidades de los ciudadanos, con criterios de eficacia, eficiencia, calidad y transparencia, que efectivamente evidencien un impacto ante las expectativas de bienestar de la población.

La realidad local en Venezuela está muy distante de esta norma. Por una parte, porque los mecanismos de participación están sujetos a paradigmas que restringen el reconocimiento de los ciudadanos por parte de los gobiernos locales como actores del proceso de formulación de planes, programas y proyectos; por otra parte, se evidencia que los ciudadanos depositan en los gobiernos locales toda la responsabilidad en la elaboración y ejecución de los instrumentos de planificación pública. Entre las causas que originan esta disfuncionalidad, que se observa en una muestra representativa de municipios, está la baja capacidad de gobierno, entendida como el acervo de técnicas y métodos de gobierno.

Para cambiar esto, desde 2016 se implementó el Proyecto Promoción de la Planificación Participativa en el Desarrollo Local (Prolocal) como una iniciativa orientada a fortalecer las capacidades institucionales de las alcaldías. Se desarrollaron acciones de apoyo, asistencia, colaboración y acompañamiento en varios municipios para lograr su consolidación organizativa y funcional. Fueron identificadas las áreas a mejorar y fueron presentadas soluciones estratégicas, tácticas y operativas en los diferentes procesos medulares que ejecutan las alcaldías. En definitiva, esto contribuyó a afianzar vínculos entre la función pública y los ciudadanos.

Como parte de la iniciativa para el fortalecimiento institucional de las alcaldías, centramos el foco del trabajo en la identificación y análisis de los componentes que contribuyen al mejoramiento de la organización de los procesos y del trabajo en sí. Esto requirió la realización de diagnósticos en las diferentes alcaldías, para precisar las condiciones y resultados de gestión de unidades administrativas, órganos, servicios y entes dependientes de esa institucionalidad municipal. Abordamos, especialmente, el análisis de las competencias, macroprocesos, procesos y funciones, para establecer diagramas de flujos, indicadores y tiempos de respuestas.

De igual forma, en el marco del proyecto fue necesario caracterizar y determinar las estrategias y condiciones de ejecución de los mecanismos de asistencia, apoyo y acompañamiento a la gestión administrativa de las diferentes alcaldías. Realizamos una revisión y análisis de las acciones imperantes en las áreas responsables de la planificación y control de gestión institucional, así como en el seguimiento del presupuesto, la gestión del talento humano, la gestión administrativa y el ejercicio del control interno.

Desarrollamos, para exponer e implementar estrategias, acciones y mecanismos operativos y de gestión que contribuyeron a mejorar la estructuración, organización, funcionamiento y ejecución de los procesos, procedimientos y actividades que competen a las alcaldías.

Diseño metodológico

Realizamos el estudio en las alcaldías a partir de un abordaje analítico-proyectivo, es decir, se establecimos como línea metodológica una indagación orientada a proponer y aplicar ajustes y cambios a las estructuras organizativas y de funcionamiento de estas instituciones municipales. De ese modo buscamos fortalecer sus capacidades internas y mejorar la planificación, el desarrollo local y su gestión dentro de sus espacios territoriales. El modelo de indagación se sustentó en los fundamentos de una investigación interactiva (Hurtado, 2000), en la cual la participación de los actores institucionales fue

determinante en la construcción y consecución de los objetivos previstos y resultados alcanzados.

El diseño metodológico que empleamos fue de carácter mixto, transeccional presente, multieventual y no experimental; es decir, se consultaron fuentes de información primaria y secundaria para la obtención de los datos, que sirvieron de base para la construcción de los análisis y propuestas implementadas. Fue necesaria la interacción permanente con los funcionarios y funcionarias de las alcaldías, desde una perspectiva retrospectiva que nos permitió abordar múltiples interacciones entre los diferentes eventos de estudio considerados. Además, aunque no se manipularon estos eventos y sus variables, sí se logró generar e implementar acciones tendientes a modificar los resultados operativos y de gestión de las alcaldías.

Tipos de eventos estudiados

Los eventos de estudio que identificamos como focales para la consolidación del fortalecimiento institucional de las alcaldías, en el contexto de Prolocal, fueron los siguientes:

- Procesos gerenciales y operativos de las áreas sustantivas de las alcaldías, en términos de sus órganos, servicios y entes. Entre ellos destacan áreas como registro catastral, gestión tributaria, atención ciudadana y desarrollo social, entre otras.
- Procesos tácticos de asesoría y apoyo a la gestión administrativa de las alcaldías, que se gestionan y operativizan en atención a las disposiciones legales en materia de planificación y gestión pública.

Criterios de análisis de los eventos

Para desarrollar el análisis y valoración de los hallazgos identificados a partir de la caracterización de los eventos de estudio en las diferentes alcaldías, fue necesario aplicar los siguientes criterios:

1. Valoración de los flujos de macroprocesos y procesos, a partir de la cadena de valor (Porter, 2002).
2. Evaluación a la lógica y coherencia de los procedimientos y funciones, en atención al marco legal vigente y demás técnicas organizativa.
3. Valoración de los flujos de información en los procedimientos y tiempos de respuesta para la generación de productos y prestación de servicios.
4. Cultura de buenas prácticas administrativas.
5. Percepción de la calidad de servicio.

Procedimos entonces a describir y contextualizar los análisis de los eventos y variables de estudio en referencia al marco legal en que subyacen. De ese modo buscamos comprender su comportamiento y génesis, sobre todo en términos de sus aspectos menos evidentes. A partir de la valoración crítica del comportamiento de esos eventos y variables, y en función de la técnica organizativa y funcional, logramos formular e aplicar estrategias dirigidas a mejorar las condiciones operativas y de gestión.

Unidades de análisis de la información

Las unidades de estudio consideradas para la recolección de la información en las diferentes alcaldías fueron determinadas en función de las características y necesidades para el análisis. Entre ellas:

1. El total de funcionarios y funcionarias responsables de la ejecución de los procesos, en los diferentes planos organizativos (estratégico, táctico y operativo).
2. Los ciudadanos y ciudadanas receptores de los bienes y servicios generados por las alcaldías, a partir de los registros administrativos internos y en consideración a la base poblacional establecida por el Instituto Nacional de Estadística.
3. Los archivos y la base documental de los procesos (normativa y de gestión).

En el abordaje de todas las unidades de estudio identificadas establecimos parámetros estadísticos poblacionales, según los objetivos del estudio y en referencia al tipo y clase de muestras seleccionados. Realizamos un muestreo no probabilístico y una muestra intencional, debido a la necesidad de consultar y obtener información de quienes ejecutaban directamente los procesos. Sin embargo, el abordaje a los ciudadanos y ciudadanas receptores de los bienes y servicios generados por las alcaldías se realizó a través de un muestreo aleatorio simple. Este es un procedimiento de muestreo probabilístico que da a cada elemento de la población objetivo -y a cada posible muestra de un tamaño determinado- la misma probabilidad de ser seleccionado.

Técnicas e instrumentos de recolección de datos

Observación documental

Esta técnica que permitió la compilación de información organizativa y funcional a partir de los manuales administrativos que estaban vigentes a la fecha. Los documentos de las alcaldías que revisamos y analizamos (en los casos de su disponibilidad) fueron:

1. Manuales de funciones.
2. Manuales de normas y procedimientos.
3. Manuales descriptivos de cargos.
4. Planes operativos anuales institucionales.
5. Reportes de ejecución física financiera de planes y presupuestos.
6. Las ordenanzas municipales asociadas a los ámbitos de gestión municipal.
7. Muestra aleatoria de expedientes y documentos gestionados en los procesos operativos de las alcaldías.
8. Libros de registro y control de procesos y procedimientos de las alcaldías.
9. Una muestra aleatoria de las comunicaciones internas y externas emitidas y recibidas por las unidades administrativas (tácticas y sustantivas) de las alcaldías.

Observación directa o vivencial

Realizamos visitas técnicas con agendas y objetivos de interés previamente programados. En ellas desarrollamos diferentes estrategias para el levantamiento de información y la aplicación de esquemas de intervención: nos apoyamos en listas de cotejo, y atendimos los compromisos y acciones previstas en el plan y de conformidad con la disponibilidad de los equipos de trabajo.

Entrevistas no estructuradas

La indagación con las funcionarias y los funcionarios fue realizada mediante guiones de temas aplicados a partir de las necesidades de información respecto a los eventos y variables de estudio. En algunos casos la estrategia que aplicamos fue la de grupos focales, técnica cualitativa de estudio de las opiniones o actitudes de un público determinado. En el desarrollo de algunas de las entrevistas y sesiones de trabajo con el personal de las alcaldías establecimos el coaching como proceso interactivo para la solución de problemas de rendimiento y generación de capacidades en los trabajadores (Harvard Bussines School, 2004). También realizamos entrevistas no estructuradas a algunas ciudadanas y ciudadanos receptores de los bienes y servicios generados por las alcaldías, entrevistas especialmente orientadas a medir la percepción respecto a la calidad de la gestión institucional.

Entrevistas estructuradas

Realizamos entrevistas estructuradas como estrategia para indagar sobre el desempeño organizativo y funcional de las alcaldías en las áreas tácticas de interés,sobre

todo por ser estas las responsables de su gestión administrativa. Fueron orientadas según las disposiciones previstas en el marco legal que rige la materia administrativa de los municipios.

Encuestas

Levantamos los datos mediante cuestionarios bajo una modalidad mixta, con énfasis en la escala de Likert, orientados a medir la percepción de las ciudadanas y los ciudadanos respecto a la calidad del servicio de la gestión institucional de las alcaldías, en determinadas áreas de interés. Sobre todo consideramos las siguientes variables:

1. Responsabilidad o capacidad de respuesta: (a) disposición de ayuda al contribuyente y (b) tiempo de respuesta para el servicio.
2. Seguridad: percepción de integridad del personal.
3. Confiabilidad: (a) formalidad y exactitud del trámite, y (b) capacidad y conocimientos profesionales.
4. Empatía: atención cuidadosa y personalizada.
5. Elementos tangibles: (a) ubicación espacial y confort, (b) seguridad de las instalaciones y (c) tecnología.
6. Percepción de uso de plataformas digitales: (a) mensajería de texto y (b) página web.

Durante todo el proceso de diseño y delimitación metodológica para el abordaje de los eventos y variables de estudio contamos con la participación activa de los funcionarios y funcionarias de las alcaldías, lo que facilitó la planificación, programación y ejecución de las acciones y actividades en los tiempos acordados.

Limitaciones metodológicas

Durante el proceso de levantamiento, revisión, análisis y valoración de la información de las alcaldías se presentaron limitaciones metodológicas que incidieron en los resultados alcanzados. Entre ellas es pertinente enunciar:

- Tamaño de la muestra: el número de alcaldías consideradas en el estudio no representó un dato estadísticamente válido, razón por la cual no es posible extender las conclusiones obtenidas en forma de generalizaciones significativas a partir de los datos. Las pruebas estadísticas normalmente requieren un tamaño de muestra mínimo de 30 alcaldías para asegurar una distribución representativa de la población y ser considerados representativos

de los grupos de personas, productos, servicios, documentos, procesos, entre otros.

- Ausencia de datos disponibles o confiabilidad de los mismos: en algunos casos las alcaldías seleccionadas adolecían de información y de datos retrospectivos en relación con sus procesos, así como la validez técnica de algunos de los datos, lo que limitó el alcance del análisis y representó un obstáculo significativo para la determinación de tendencias en el comportamiento de los eventos y las variables. Es importante destacar que fenómenos como la falta de sistematización y la alta rotación de personal son elementos que inciden sobremanera en la falta o la poca confiabilidad de los datos, lo cual debe ser considerado al momento de desarrollar nuevas indagaciones y estudios en las alcaldías.
- Medidas utilizadas para la recolección de datos: particularmente, en relación con el abordaje de los ciudadanos y ciudadanas vía cuestionarios digitalizados en las páginas web de las slcaldías. Se presentó una baja recolección de la información, lo que repercutió en la medición de la percepción de estos con respecto a la calidad de los servicios municipales ofertados por las alcaldías.
- Datos autoinformados: en algunos casos las fuentes vivas consultadas emitieron opiniones y consideraciones respecto a los procesos operativos y funcionales de las alcaldías que no pudieron ser debidamente verificados de forma independiente. Estos datos pueden contener un potencial sesgo, sobre todo porque se recabó información de experiencias o eventos ocurridos en el pasado, con connotaciones positivas o negativas que no se pueden verificar; así mismo, se presentaron casos que pudieran aludir a exageraciones o exaltaciones sobre resultados como más significativos de lo que realmente fueron en la gestión de las alcaldías.

Independientemente de las limitaciones metodológicas que se presentaron en el desarrollo de Prolocal, se lograron los objetivos y se alcanzaron parte de los resultados esperados en cuanto al fortalecimiento organizativo y funcional de las capacidades institucionales en varios municipios.

Análisis organizativo y funcional de las alcaldías

A partir de la indagación sobre los procesos estratégicos, tácticos y operativos de las alcaldías, identificamos aspectos de relevancia y condiciones que resultaron determinantes para comprender su organización y funcionamiento. Esto nos permitió

identificar algunas de las debilidades institucionales y de gestión que limitan su acción en el desarrollo local.

Categorías de análisis de las debilidades operativas

En líneas generales, entre la multiplicidad de variables asociadas a las debilidades operativas y de gestión de las alcaldías, identificamos cuatro relaciones causa-efecto que ilustran la relación entre los efectos detectados y todas las posibles causas de generación. Aplicamos el Diagrama de Ishikawa, o Diagrama de Espina de Pescado. Esto permitió establecer las siguientes categorías:

1. Infraestructura. Esta categoría alude a las condiciones de las instalaciones de las alcaldías, particularmente en cuanto a la ubicación espacial de las instalaciones; la distribución espacial; la ambientación del espacio; la disponibilidad de los equipos computacionales; el grado de autonomía o dependencia del proveedor de servicios informáticos (redes e intranet); así como los grados de actualización y vigencia de los *software* utilizados; y la aplicación de protocolos de seguridad.

   La mayoría de las alcaldías estudiadas presentan debilidades en las infraestructuras de las sedes de sus unidades administrativas, órganos y servicios. Se evidencia una latente necesidad de mejorar la ubicación y ambientación de los espacios disponibles. Es de destacarse que los espacios dispuestos para la atención al usuario en su mayoría resultan insuficientes, no facilitan la ejecución de las actividades y representan una limitación sustantiva para la gestión. La distribución tiende a plantearse en función de la lógica de los procesos que se ejecutan, pero con limitaciones espaciales que reducen su efectividad.

   Evidenciamos una tendencia a carencias en la conformación y actualización de plataformas informáticas, la disposición de equipos computacionales y la aplicación de protocolos de seguridad. Esto redunda en afectaciones a la prestación de los servicios, sobre todo en cuanto a la oportunidad y en los tiempos de procesamiento de la información.

2. Procedimientos. Esta categoría refiere a la disponibilidad y condiciones de la documentación, registros y formalización de los procesos y funciones que se ejecutan en las alcaldías. La indagación nos permitió comprobar que en algunos casos hay desconocimiento del método para el levantamiento de los procedimientos y rutinas de trabajo. En las alcaldías donde hay manuales de normas y procedimientos, estos se restringen al nivel táctico de la

organización, es decir, hacen alusión a los procedimientos que prácticamente ya están establecidos en el marco legal vigente. Estos son: procesos de compras y fondo de anticipos, los cuales se establecen en la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público y sus Reglamentos; pero se evidencia una ausencia de manuales y normas propias con respecto al procesamiento interno y generación de resultados en el nivel sustantivo de las alcaldías. Esto repercute en los niveles de transparencia y en la determinación de los costos reales de los productos y servicios que se generan.

Es pertinente señalar que las rutinas de trabajo están poco o escasamente estandarizadas, puesto que se evidencian diferentes esquemas de abordaje en el procesamiento de la información según los criterios personales de quienes ejecutan las operaciones. En este sentido, existen niveles de retrabajos y reprocesos que generan retrasos en la obtención de los resultados. Esto afecta la formulación y seguimiento de los indicadores de gestión e impacto, que en diversos casos no se establecen como parte de la política de control y evaluación institucional.

3. Gestión de personal. Se identificaron aspectos y condiciones relacionados con los equipos de trabajo en las alcaldías. Entre las características causales de mayor relevancia está una latente necesidad de profesionalización y actualización del personal, sobre todo en las unidades que son responsables de la gestión administrativa. Esta carencia limita la claridad de las funciones y actividades que deben ejecutar los trabajadores en sus puestos de trabajo, y a su vez representa una limitación para el control y evaluación de desempeño del personal, así como en cuanto al establecimiento de sanciones y el inicio de procesos de calificación de despido.

   A partir de las entrevistas que realizamos al personal directivo y supervisor de las alcaldías, resulta evidente un desconocimiento del procedimiento para establecer sanciones al personal y para iniciar procesos de calificación de despido, lo cual dificulta la gestión del personal y promueve una cultura organizacional de impunidad.

   Otro aspecto observado en las alcaldías que disponen de un incipiente sistema de control interno y de gestión fue la ausencia de programas de difusión y concientización al personal respecto a la implementación, uso e importancia de los manuales administrativos y demás documentos normativos. Esto evidencia el debilitamiento de la cultura organizativa y coloca en riesgo la ejecución de los procesos operativos, los cuales tienden a ser vulnerados.

La vulnerabilidad de los procesos también se evidencia en los esquemas informales de comunicación. La información fluye en función de los grados de afinidad, familiaridad y vinculación partidista entre los miembros de las alcaldías, lo cual determina la forma de interacción entre unidades administrativas y los beneficiarios finales. Esta situación tiende a generar distorsiones en los procesos comunicacionales y, por consiguiente, efectos negativos en la gestión.

A partir de las expresiones y precisiones del personal supervisor y directivo consultado, en algunas de las alcaldías comprobamos una resistencia ante la aplicación de cambios organizacionales. Una característica que matiza la situación planteada es que el personal tiene una media de 8 a 10 años de experiencia en las unidades administrativas y en la realización de las rutinas de trabajo, es decir, en el mismo esquema y forma de actuación. Esto genera una propensión mecánica al ejecutar las actividades y tareas, lo que dificulta el asumir una nueva forma de trabajar.

En el levantamiento de información no se realizó una revisión y análisis exhaustivo del mercado laboral próximo en los municipios donde se ejecutó el proyecto, que permitiera determinar niveles de competitividad laboral y rangos salariales medios. Sin embargo, se evidencia una tendencia a un nivel salarial poco atractivo para la contratación de profesionales con un perfil laboral de mayor idoneidad.

4. Mecanismos gerenciales. Esta categoría de análisis permitió constatar una propensión a la implementación y ejercicio de la función directriz en las alcaldías, así como en cuanto a la dirección para el cumplimiento de sus objetivos en términos de eficacia y eficiencia. Entre los aspectos hallados en el diagnóstico está la ausencia de esquemas de planificación estratégica institucional. Es decir, adolecen de métodos e instrumentos para la formulación y consolidación de planes estratégicos. Por consiguiente, se evidencia un incumplimiento al marco legal vigente en la materia.

   La perspectiva de largo y mediano plazo que debería orientar la planificación estratégica de las alcaldías no se cumple porque la acción de planificación está condicionada y supeditada a una visión de corto plazo, impuesta por la agenda política de los partidos en el ejercicio de gobierno. Esta agenda se sustenta en la coyuntura de los efectos políticos inmediatos que se espera alcanzar con logros de gestión, particularmente de servicios asistenciales y apoyo al ciudadano, mientras que cualquier acción de mejoramiento de la

capacidad institucional se supedita a un presupuesto limitado y a un estilo de gerencia de la coyuntura.

En relación con la planificación operativa, las alcaldías presentan debilidades en cuanto al método para la recolección, sistematización y resguardo de la información relativa a la programación de las actividades y metas a ejecutarse en un ejercicio fiscal. Las unidades administrativas generalmente no disponen de información histórica y los datos presentan una estructura que no genera valor agregado para la toma de decisiones, debido a que se cuenta con indicadores de resultados y parámetros de medición que no están claramente definidos.

La actividad operativa de las alcaldías tiende a centrarse en una reacción mecánica a la situación y coyuntura del momento, más que a una planificación. Esto está determinado por la escasa o nula capacidad institucional para la prestación de los servicios, y ello por limitaciones estructurales, operativas, comunicacionales y de gestión. Constatamos la existencia de unidades administrativas que no ejecutan procesos ni generan productos y servicios.

Si bien la planificación y programación de los productos y servicios de las alcaldías se realiza en atención a la demanda, la tendencia general es a no contar con registros sistematizados que determinen el comportamiento de las variables de mayor relevancia y que permitan identificar escenarios previsibles para mejorar la prestación de los servicios. Sin embargo, a partir de la experiencia que han adquirido las personas que laboran en estas instituciones se evidencia una coherencia y lógica funcional que contribuye a que el trabajo se realice de forma acertada.

Otro aspecto gerencial relevante es la débil articulación interna entre las unidades administrativas, órganos desconcentrados y entes descentralizados que integran las alcaldías. En general se articulan fundamentalmente por coyunturas y necesidades puntuales de los procedimientos y trámites que ejecutan; solo se dan las reuniones en casos de situaciones de conflicto, como reacción a circunstancias previas, comúnmente sin agendas de trabajo y con un escaso seguimiento a los acuerdos establecidos.

En especial se evidencia una falta de coordinación entre el nivel táctico y el nivel sustantivo de las alcaldías. Las unidades administrativas de asesoría y apoyo generalmente tienen relaciones puntuales con las unidades sustantivas para la operatividad de forma coyuntural y en atención a la afectación de su gestión, pero sin considerar una visión de conjunto y priorizada de los objetivos institucionales de cada alcaldía como un todo. Esto se expresa en

la inexistencia de estructuras de costos de los servicios prestados; ausencia de planes de carrera para el personal; presupuestos y gestión financiera ejecutados de forma centralizada, sin considerar la realidad organizativa; ausencia de auditorías a los procesos; gestión de ingresos centrada a nivel de la recaudación y con dependencia al situado constitucional; ausencia de integralidad en la visión comunicacional, entre otros.

En relación con la coordinación transversal, en las alcaldías se observó que entre las unidades sustantivas se suscita el mismo fenómeno de aislamiento y de visión parcelaria de los procesos operativos que en las unidades de asesoría y apoyo. Sin embargo, se evidenció que los esquemas de comunicación informal facilitan la generación de una articulación debido a las relaciones familiares e interpersonales entre personas de diferentes unidades administrativas.

En cuanto a las relaciones con otros órganos y entes de la administración pública municipal, regional o nacional, las alcaldías, de forma coyuntural y en razón a situaciones que se pueden considerar con un carácter de emergencia, establecen esquemas de relación orgánica y funcional. Pero no se evidencia una política institucionalizada de articulación que facilite el logro de los objetivos institucionales.

A la luz de los hallazgos organizativos y funcionales en las alcaldías con las cuales se trabajó en el proyecto -aunque estas son instancias representativas y de participación en términos formales previstos por el marco legal- funcionalmente evidencian grados de afectación negativa en sus procesos que limitan esa representatividad e inhiben sus capacidades para la planificación local del desarrollo.

Adicionalmente, en algunos casos estas alcaldías son objeto del desprestigio político e institucional y están marcadas por una visión centralizada y utilitaria orientada por las directrices partidistas de grupos políticos de interés. Esto refleja la crisis de representatividad, de participación y de autonomía en la cual están inmersas (Brewer Carías, 1985).

Estrategias de abordaje y acompañamiento técnico

A partir del desarrollo y ejecución del proyecto, se logró identificar áreas de trabajo con importantes oportunidades de mejora. En el caso del acompañamiento técnico enmarcado en la línea del fortalecimiento institucional, el alcance del trabajo se vinculó con las oportunidades de análisis organizacional a objeto de optimizar las estructuras organizativas, funcionales y los procesos. Para esto consideramos como eje central de éxito potenciar componentes de la gestión del talento humano de las diferentes alcaldías.

Las oportunidades de mejora en este ámbito resultaron múltiples y generalmente comunes entre estas organizaciones. En este sentido, encontramos una serie de situaciones que destacan la necesidad de repensar la manera en que se dispone organizacionalmente de los recursos, por ejemplo:

- Ausencia o debilidad en la lógica de la organización del trabajo, la cual debiera representar alineación entre los procesos medulares, así como su vinculación entre los procesos de apoyo que aportan a su sostenimiento.
- Diseños de estructuras organizacionales sobrecargadas y poco funcionales, que contribuyen a reforzar la debilidad en la organización del trabajo.
- Inequidades en cuanto a la distribución de las responsabilidades entre o incluso dentro de una misma área o proceso de la estructura. Ello afecta dimensiones como el desempeño de los ocupantes de los cargos que se vinculan a estas áreas o procesos. Esto se traduce en problemas que afectan el clima organizacional y las posibilidades de una óptima prestación del servicio.
- Ineficiencia en cuanto al diseño de la estructura de cargos y cantidad de ocupantes necesarios para el funcionamiento de la organización. Así, por ejemplo, suelen existir cargos, especialmente en los niveles vinculados con los procesos de asesoría y apoyo, con denominaciones distintas, y que en la práctica realizan funciones similares o idénticas.
- Ineficiencia en el aprovechamiento del potencial y habilidades del talento humano de la organización. Se constataron estructuras de procesos y de cargos excesivamente rígidas, que impiden y limitan los movimientos de personal (especialmente aquellos que están vinculados con procesos de asesoría y apoyo) en atención a requerimientos puntuales de la estrategia y operaciones de la organización.
- Existencia de brechas entre los requerimientos profesionales para llevar adelante las responsabilidades de los cargos y lo que corresponde a la experiencia y educación formal de sus ocupantes. Esto afecta el nivel de profesionalización y las capacidades técnicas de la organización.

Criterios para desarrollar un modelo de gestión de calidad

Para abordar estos hallazgos y problemas en las organizaciones creemos necesario pensar en el diseño y construcción de un modelo integral de funcionamiento, que sea capaz de integrar dimensiones y variables relacionadas con elementos y condiciones

tanto externas (contexto jurídico y normativo, económico, cultural, político y tecnológico), como internas (propias al diseño de la organización: estructura, procesos, funciones y componentes de la gestión del talento humano). Estos últimos se encuentran en constante interacción con los primeros, por ello es fundamental contar con una capacidad adaptativa para asegurar que su respuesta sea acorde con las imposiciones del contexto (Bonilla, García y Rupérez, 2002).

En la construcción de este modelo integral de funcionamiento, se deben desarrollar esfuerzos para la incorporación de métodos y técnicas basadas en los principios de la filosofía de gestión de la calidad, sin dejar de lado el entendimiento de los esquemas de trabajo que consideren e integren la perspectiva de la cultura política y laboral de las organizaciones. Ciertamente, la incorporación de la filosofía de gestión de la calidad en las instituciones y servicios públicos representa una de las etapas de consolidación de la nueva gestión pública en la perspectiva gubernamental. Por lo antes mencionado, este proceso pasa antes por una serie de reformas de carácter macro que permiten concentrar el esfuerzo en la atención de demandas y asuntos públicos que incidirán en el fortalecimiento de su legitimidad. Sin ello, la calidad se diluirá en simples esfuerzos institucionales aislados (Moyado Estrada, 2002).

Otro aspecto importante que consideramos en el tema de gestión de la calidad fue la influencia directa sobre la credibilidad y la confianza de los ciudadanos al mejorar la entrega de los resultados en los diferentes servicios ofrecidos como procesos operativos de estas instituciones públicas. Es decir, el resultado final se orientó a mejorar la percepción del ciudadano sobre una mejor y justa atención en función de sus demandas y necesidades.

El manual de organización es una herramienta gerencial indispensable

Aunado a la incorporación de la filosofía de la gestión de la calidad, entre las herramientas que empleamos para integrar un modelo de funcionamiento que tomase en cuenta el análisis y organización de las variables que inciden sobre las alcaldías y su eficiencia, eficacia y efectividad, la elaboración o actualización del manual de organización interna resultó el abordaje de mayor relevancia para modelar la estructura y el comportamiento de estas instituciones. Un manual es un documento referencial que contiene, en forma ordenada y sistémica, información e instrucciones sobre la historia, organización, políticas y procedimientos de una organización que se consideren necesarios para la mejor ejecución del trabajo (Quiroga, 2006).

Para realizar el levantamiento y consolidación del manual de organización interna en estas alcaldías fue necesario identificar y definir tres aspectos claves sobre

los cuales se focalizó el trabajo: (1) los procesos, (2) la estructura organizativa y (3) la gestión del talento humano. No se seleccionaron estos aspectos de forma fortuita; por el contrario, se vincularon fundamentalmente con el objetivo de lograr la optimización de la gestión administrativa de las alcaldías. Esto, además, tiene un impacto directo sobre su misión central, que es la generación de ciertos bienes públicos y la prestación diligente de servicios a la ciudadanía.

Abordamos los tres aspectos desde una perspectiva integral, que comprende la necesidad de contar con una estructura de procesos y una organización de la gestión del talento humano que faciliten la realización de las labores regulares de las alcaldías; que maximicen el aprovechamiento de los recursos disponibles; que apunten hacia la profesionalización del talento humano, que realiza las labores vinculadas a esos procesos; y que desarrollen un margen de flexibilidad que contribuya a la generación de mayores opciones para la toma de decisiones en procesos de cambio o ajustes, los cuales son usuales durante, por ejemplo, la planificación y programación anual de actividades en las alcaldías.

Desafíos y carencias informativas

Los problemas organizacionales que identificamos en las alcaldías en las que se desarrolló la asistencia técnica, evidenciaron que en la documentación y normalización de los procesos organizacionales existía una susceptible posibilidad de mejora. Estas oportunidades de intervención nos permitieron promover el fortalecimiento institucional y evidenciar la necesidad del apoyo y la colaboración en materia organizacional.

Entre los hechos más destacados, por ejemplo, se puede mencionar que un importante número de estas alcaldías carecía del respectivo reglamento interno actualizado a la realidad organizacional. Este documento refrenda a la luz de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, la descripción de los fundamentos y la operatividad organizacional de estas instancias. En este se reflejan la misión, visión, valores y objetivos institucionales, así como todo lo relativo al alcance funcional y responsabilidades de cada una de las unidades administrativas que integran la estructura organizativa. Con este reglamento se vincula la documentación que sustenta la gestión de procesos, por lo que su elaboración y subsecuente socialización resulta importante en términos organizativos.

Es conveniente acotar que ante esta ausencia u obsolescencia de información sobre los fundamentos organizacionales y composición de la estructura de las alcaldías, logramos identificar y recolectar datos dispersos en una diversidad de fuentes informativas: ordenanzas, planes municipales, informes técnicos, así como en documentos varios

asociados con políticas de funcionamiento institucional. Todo ello trajo consigo una diversidad de versiones e incluso pérdida de información y, por tanto, confusión.

A pesar de la variedad de fuentes de información, la principal referencia que empleamos para el análisis funcional fue la composición de la estructura administrativa y de gestión del plan operativo anual institucional de las alcaldías. La composición y estructuración de las áreas y funciones se identifica anualmente en este documento con la finalidad de realizar la correcta asignación y gestión de recursos. Se trata de la adaptación de la realidad organizacional a la estrategia de gestión que indican las necesidades del municipio.

Desde una perspectiva teórica, la estructura organizacional refiere al conjunto de todas las formas en que se divide el trabajo en tareas distintas, y su posterior coordinación. Esto apunta a una estructura intencional de roles, donde cada persona asume un papel que debe cumplir con el mayor rendimiento posible (Mintzberg, 1995). Se espera que las organizaciones desarrollen su estructura mediatne procesos sistemáticos y racionales que les permitan brindar respuestas concretas a las necesidades que deben cubrir por medio de la prestación de sus servicios y en atención a los recursos con los que cuentan.

Sin embargo, en las organizaciones públicas -y las alcaldías no escapan de ello-, la construcción y modificación de sus estructuras organizativas suelen llevarse adelante como un proceso seccionado y no integral -incluso caótico-, donde los criterios se vinculan con particularidades de la realidad interna de cada una (como por ejemplo la necesidad de mover o trasladar personal o de ofrecer ascensos improvisados para facilitar mejoras salariales), que se alejan del modelaje requerido para el sustento que debieran brindar al funcionamiento de la institución. En líneas generales, tienden a reaccionar ante la coyuntura, a proporcionar la respuesta emergente, es decir, según el principio de "apagar incendios". De ese modo tienden a brindar una pronta pero poco efectiva solución a un problema organizacional.

Factores y contingencias que influyen en la organización de la gestión

En las alcaldías, como en cualquier organización, el diseño de la estructura organizativa debe responder a la diversidad de factores de contingencia y de situaciones vinculadas con: la evaluación de la tecnología disponible; el entorno y sus condiciones (físicas, culturales, económicas, entre otras); las estrategias políticas planteadas por las alcaldías; así como por la estructura de procesos que es necesaria desarrollar para el cumplimiento de las estrategias (estudio y diseño del trabajo); e incluso debe contemplar el tamaño y las capacidades de la institución (Moreno y Pilar, 2008).

Un análisis más exhaustivo de los elementos antes señalados posibilita un uso racional del talento humano, de los recursos materiales y presupuestarios asignados, puesto que esto permite adecuar su tamaño y estructura a los requerimientos de su funcionamiento. También permite ajustar su adaptabilidad a los fines, metas y objetivos propuestos. La ausencia de un análisis más cuidadoso sobre la organización del trabajo tendrá siempre implicaciones en la eficacia y eficiencia de los procesos.

En relación con nuestra asistencia para el levantamiento y consolidación de los manuales de organización (manuales de procesos) en las alcaldías, se presentaron fundamentalmente tres tipos de escenarios:

- Tipo A. Alcaldías en las cuales se disponía de un manual de procesos elaborado, pero completamente desactualizado: particularmente se caracterizaban por no existir correspondencia alguna entre la estructura organizativa de funcionamiento de la alcaldía y la reflejada en el manual de procesos vigente.
- Tipo B. Alcaldías en las cuales existía un avance en el levantamiento y consolidación de su manual de procesos (elaborado parcialmente). En estos resalta la ausencia de áreas en funcionamiento y procesos activos.
- Tipo C. Alcaldías en las cuales no se cuenta con un manual de procesos elaborado; cuyo funcionamiento no estaba documentado y la operatividad se fundamentaba en el ejercicio de rutinas y en atención a la interpretación de los equipos de trabajo respecto a las disposiciones del marco legal del régimen municipal.

La organización del talento humano

El otro aspecto que se consideró fue la organización y asignación de las capacidades del talento humano para el cumplimiento de las distintas responsabilidades de las diversas unidades administrativas que integran las alcaldías. Para ello fue necesario y pertinente identificar, analizar y valorar cada una de las estructuras de cargos, las cuales indican los tipos y niveles de cada uno de estos, así como las exigencias en cuanto a educación formal y experiencia de quienes los deben ocupar. El manual de cargos se constituye además en un insumo clave para la gestión estratégica del talento humano de las alcaldías, incluyendo la definición del sistema de clasificación y remuneración.

La revisión y valoración de los manuales de cargos de las alcaldías -en aquellas que disponían de este instrumento normativo- permitió evidenciar una serie de aspectos a mejorar. También brindó la oportunidad para afianzar la importancia y pertinencia

de la asistencia técnica en materia de fortalecimiento institucional, sobre todo porque en atención a las necesidades de actualización y documentación logramos reforzar las capacidades analíticas y técnicas de los equipos de trabajo de estas áreas. Entre las principales debilidades asociadas con la estructura de cargos se precisan las siguientes:

- Existencia de posiciones con denominaciones distintas pero con contenidos similares en la misma unidad administrativa; para ello fue pertinente aplicar el desarrollo de una estrategia de integración para simplificar y homogeneizar la estructura de cargos.
- Exceso de niveles jerárquicos para cada serie de cargos, lo cual se expresa en contraposición a las exigencias asociadas a la complejidad de las funciones para cada cargo. Aquí aplicamos una estrategia orientada a desarrollar y proponer nuevos niveles, así como a la eliminación de niveles, con lo cual se generaron estructuras de cargos simplificadas, de fácil comprensión y aplicabilidad.
- Existencia de posiciones con denominaciones de cargos y contenidos no ajustados a las exigencias actuales. En este caso la estrategia se orientó a redefinir las posiciones, su eliminación o transformación completa, lo cual permitió sincerar los contenidos de los puestos de trabajo en atención a las necesidades reales y condiciones actuales.

Las particularidades que evidenciamos en los manuales de estructuras de cargos de las alcaldías permitieron resaltar y delimitar los problemas organizacionales y su afectación a la eficacia de los procesos institucionales. A esto se agregan problemas de equidad interna que tienen importantes consecuencias sobre la situación financiera y presupuestaria de las alcaldías. La reestructuración de cargos y la actualización del sistema de clasificación tienden a derivar en un ajuste en el esquema de compensación salarial asociada a las posiciones, lo cual trae consigo algunas ventajas claves en materia de gestión:

- Contribuyen de manera favorable a la profesionalización (especialmente de cara al futuro) del grupo de colaboradores de la alcaldía.
- Promueven mejoras en la equidad y competitividad del sistema de compensaciones y beneficios laborales.
- Coadyuvan en el desarrollo manuales de normas y procedimientos, así como, en la identificación y generación de buenas prácticas laborales.
- Contribuyen con la conformación de una cultura organizacional y consolidación de un clima organizacional armónico.

Estas decisiones ayudan a aliviar, en parte, la crisis económica que atraviesan las alcaldías, lo cual constituye uno de los principales motivadores del proyecto. Esto solo se materializará en la medida en que efectivamente se decida disminuir la plantilla de trabajadores. Como resultado efectivo de la asistencia técnica es deseable y plausible que a partir de la aplicación de los manuales de cargo se obtenga el estimado deseable de personal en estas instituciones, atendiendo a las exigencias de los procesos (Bonilla y García, 2012).

El proceso de apoyo técnico a las alcaldías, en cuanto a la elaboración del manual de procesos, se fundamentó en el diagnóstico de la situación actual de estas organizaciones. A esto siguió nuestra propuesta de diseño debidamente acompañada por el esquema de implementación. Esto último resultó clave, pues el diseño propuesto trajo consigo procesos de transformación organizacional que requerían de estrategias para asegurar el éxito en el cambio.

La fase de diagnóstico de la gestión

La profundidad de la transformación en las alcaldías exigió mayores esfuerzos en la determinación de las estrategias para la implementación del cambio. Esto significó que la fase de diagnóstico fuese también una oportunidad clave, no solo para la identificación de las brechas entre la situación actual y la deseada, sino de los elementos de funcionamiento organizacionales que posibilitarían o se constituirían como barreras para cerrarlas.

Ahora bien, en cuanto a los procesos de diagnóstico asociados a la filosofía de gestión de la calidad, en las alcaldías realizamos auditorías con la finalidad de determinar el grado de conformidad del sistema de gestión (en caso de existir su implementación), teniendo como referencia las brechas existentes respecto al cumplimiento de los criterios de un sistema de gestión de calidad. Estas auditorías nos permitieron precisar el nivel de desempeño de acuerdo con las exigencias de la normas de estandarización de procesos, propias de la administración pública, así como aquellas reconocidas a nivel internacional (por ejemplo, IWA 4:2006).

Lo anterior refiere al método a seguir para la conformación de manuales administrativos, mencionados como una de las herramientas para la consolidación de los modelos de funcionamiento organizacional que apuntan hacia la eficacia, eficiencia y efectividad. En este sentido, Quiroga (2006) brinda un ejemplo sobre la importancia de ejecutar métodos y técnicas para la recolección de información que cubran aspectos tales como:

- El planteamiento del problema y la determinación de las causas que lo originan.
- La recopilación de información organizativa (mediante las técnicas documentales y de campo, ya señaladas).
- El análisis, valoración e interpretación de los datos e información recabada sobre la organización y estructura funcional (con auxilio de las técnicas de investigación administrativa).
- La formulación y presentación de soluciones, estrategias y alternativas al problema administrativo de organización y funcionamiento.
- La aplicación de los métodos y técnicas de investigación administrativa en la formulación de los manuales administrativos.

En cuanto al componente que refiere al proceso de transformación organizacional, García (2017) ofrece una aproximación integral sobre los principales factores transformacionales y transaccionales que deben considerarse en los procesos de cambio dentro de las organizaciones, lo cual es definitivamente aplicable para el caso de las alcaldías. La complejidad del cambio se vincula con la interacción entre elementos que comprenden el diseño conceptual de la estructura organizacional. Esto puede impactar los componentes que definen su cultura y que se vinculan con variables de difícil comprensión y medición, como por ejemplo las actitudes de las personas o su relación con el poder; elementos que resultan determinantes al momento del análisis y al plantear la aplicabilidad de las soluciones propuestas.

En atención a estos planteamientos, en el abordaje y el método para la asistencia técnica a las alcaldías contemplamos la elaboración en primera instancia del informe diagnóstico, el cual se presentó a la alta dirección de la organización para consolidar la visión sobre la magnitud del proceso que se podría llevar adelante con el proyecto. Esto último implicó también la presentación del alcance del proyecto, que planteamos con la posibilidad de adaptar su contenido en función de los objetivos organizacionales y vincularlo con las estrategias de gestión y con las capacidades instaladas o requeridas para su desarrollo.

De igual forma, el desarrollo de la asistencia técnica en las alcaldías demandó también un esfuerzo comunicacional, que se centró en afianzar la necesidad de compromiso de la alta dirección con la realización de las actividades establecidas para el logro de las distintas fases del acompañamiento. Esta fue la piedra angular para que en el resto de los niveles jerárquicos de estas instituciones se pudiese establecer con éxito el programa diseñado. No solo ponderamos las capacidades del equipo de consultores en cuanto a qué podía lograrse, sino también la de las distintas áreas de la institución que

se verían directa o indirectamente involucradas, para facilitar el acceso a las fuentes de información, así como en cuanto al proceso de validación de cada uno de los productos desarrollados.

El cambio de paradigma: cómo aplicarlo

Es importante destacar que, una vez consolidada la fase de diagnóstico y acuerdos de trabajo con la alta dirección, el equipo consultor y asesor inició la ejecución de actividades. Estas requirieron de métodos y herramientas particulares para ser llevadas a cabo con éxito. Para ello fue necesario:

- El diseño y aplicación de instrumentos de recolección de datos para el levantamiento y registro de información organizativa y funcional.
- La realización de un inventario documental y el análisis de su contenido, a partir de los criterios morfológicos para la valoración de procesos, funciones y demás aspectos organizativos.
- La aplicación de entrevistas a las personas que ejercían posiciones claves dentro de las alcaldías.
- El estudio de la realidad administrativa mediante la aplicación de técnicas e instrumentos de observación directa (aproximación al estudio del trabajo *in situ*).
- La elaboración de propuestas de nuevos diseños organizativos y de procesos, así como las respectivas vinculaciones con la gestión del talento humano.
- La formulación y definición de acuerdos de implementación con la alta dirección sobre los modelos de estructuras organizativas, procesos y esquemas de gestión del talento humano.
- La validación de los productos a implementar con los equipos responsables, así como la respectiva aprobación por las autoridades competentes e instancias contraloras.

Al realizar la aplicación de los métodos y estrategias para la consolidación de los productos acordados con la alta dirección, incluimos en el análisis aspectos importantes sobre el proceso de transformación de las estructuras organizativas, procesos, funciones y abordaje de la gestión del talento humano.

En el caso de las estructuras organizativas, en el análisis y la propuesta de su transformación incluimos las áreas que en atención al marco legal vigente deben configurarse como unidades administrativas formales. De igual forma, el proceso

apuntó hacia la revisión de los niveles jerárquicos: la multiplicación de niveles jerárquicos que se encuentra reflejada en las estructuras organizativas decanta en complejidades funcionales y poca adaptabilidad ante los cambios del entorno.

Los otros aspectos que forman parte de este análisis son el abordaje de los tramos de control y la valoración de los niveles de centralización o descentralización en la toma de decisiones. En cuanto al espacio de control, referido al número de unidades que se encuentran bajo la responsabilidad de una línea de mando superior, se estableció el número de coordinaciones susceptibles de estar suscritas y bajo la responsabilidad de una dirección general. Con ello se verificó si el diseño de procesos permitía que la unidad superior materialmente llevase adelante los mecanismos de delegación y seguimiento, al tiempo de cumplir con sus funciones propias. Igualmente, analizamos las capacidades asignadas para la toma de decisiones, especialmente en aquellas áreas donde la capacidad de respuesta inmediata es crítica pues se asocian a procesos de atención al ciudadano. En este análisis suelen surgir, por ejemplo, oportunidades de integración entre áreas (Bonilla, García y Rupérez 2002), lo cual fue aplicado en el desarrollo de la asistencia técnica.

La gestión del talento humano y su profesionalización

Posteriormente se abordó el componente de gestión del talento humano a través de la revisión de las estructura de cargos actuales de las alcaldías. Esto permitió corroborar su correspondencia con la estructura funcional planteada, así como con los objetivos de optimización de la organización de los puestos de trabajo y la profesionalización de estas instituciones. Generalmente esto derivó hacia el planteamiento de un proceso de reclasificación del personal.

Bonilla y García (2012) plantean que a diferencia de una modificación en la estructura organizativa -que fundamentalmente implica la fusión o eliminación de unidades administrativas, así como la redefinición de su naturaleza y alcance- una reclasificación de personal sobre la base de la nueva estructura de cargos se ajusta de mejor manera a los objetivos de profesionalización que se prevé para el grupo de colaboradores que prestan servicios en la organización, en especial de cara al futuro.

De esta manera, el proceso de profesionalización parte del personal reclasificado, que cumple con los perfiles de exigencia requeridos y que se incluye dentro de un programa para el mejoramiento de sus capacidades, habilidades y destrezas con miras a la elaboración de los planes de carrera (atractivos y consistentes).

El proceso de actualización y modificación de la estructura de cargos involucra el análisis de la información del Registro de Asignación de Cargos (RAC), así como

los manuales de cargos y organización más recientes. Por ello fue necesario identificar las posibilidades de simplificar la tarea considerando los principios de integralidad, polivalencia y multihabilidad Bonilla y García (2012). Esto posibilitó sugerir algunos cambios, como la eliminación de denominaciones, o bien la integración de cargos y la propuesta de nuevas posiciones.

Finalmente se definió la nueva estructura de puestos a integrar en el manual de descripciones de cargos de las alcaldías. Sobre la base de lo antes expuesto, planteamos la posibilidad de consolidar la reclasificación del personal, con el propósito de su reubicación en la nueva estructura de cargos diseñada. Esto supuso recomendar una revisión detallada de los perfiles de las personas, en términos de formación y experiencia, para comparar con los perfiles de exigencia actualizados en el manual descriptivo de cargos. Se propuso organizar mesas de trabajo con los líderes de las unidades (directores), para analizar cada perfil de forma individual y decidir el tipo de reclasificación que debía aplicarse en cada caso (Bonilla y García, 2012).

El compromiso de la alta dirección resulta clave para el mantenimiento de los cambios, así como para la apropiación de lo que al final puede constituirse como una metodología de gestión que facilite la revisión y adaptación continua de la institución a las exigencias del entorno en el cual se encuentra inmersa. De esta manera se obtienen productos que se asocian no solo a una temporalidad con ocasión de un proyecto, sino que se logra el objetivo último de este tipo de acompañamiento, que es la entrega de herramientas para la transformación de la gestión a través de su recurso más valioso: la gente capacitada para utilizarlas.

Trabajando con y desde la Gerencia Esbelta

Introducción

La gerencia esbelta o *Lean Management* es conocida como la aplicación de una serie de herramientas provenientes de la metodología que se llama *Lean Manufacturing*. Esta metodología fue implementada por primera vez en las plantas de Toyota, en Japón, en los años 80 del siglo pasado, dentro de un sistema llamado TPS (Total Production System) ideado por el ingeniero industrial Taiichi Ohno.

La aplicación de gerencia esbelta permitió que los productos de Toyota no solo mejoraran en calidad, sino que representaran un verdadero valor agregado para quienes los usaran. La metodología Lean fue la base que permitió que los productos japoneses se

impusieran en los mercados mundiales, e incluso desplazaran a marcas muy reconocidas y asentadas en las preferencias de los consumidores.

El pensamiento Lean se esfuerza en comprender cuáles son las preferencias del cliente final, cuáles son las características que hacen que este sienta que el producto le está agregando valor a su actividad diaria. Por consiguiente, no se trata de vender el producto como tal, sino de vender el servicio que va a dar ese producto y el servicio que va a permitir que dicho producto funcione adecuadamente según las expectativas del usuario.

Mediante la metodología Lean se logró que el cliente final sea quien active la producción del bien o servicio. Esto significa que el sistema productivo no debe trabajar más de lo esperado por sus clientes, racionalizando de esta forma los recursos, y que los esfuerzos se enfoquen en producir la mayor cantidad de beneficios para el consumidor final. La palabra *Lean* proviene del inglés y significa "esbelto", lo que implica que los procesos involucrados en la producción del bien o servicio deben tener la menor cantidad de operaciones que no agregan valor al producto. De esta manera se tiene que controlar muy bien cuáles son las operaciones de movimiento que consumen tiempo pero que no agregan al proceso como tal. Hay que eliminar las redundancias en recursos; hay trabajar JIT (*just in time*: justo a tiempo), lo que significa hacer las operaciones en el momento en que se requieran, no antes o después. Hay que garantizar el nivel de inventario que se necesita en un momento dado sin tener almacenamiento cerca de las operaciones, así como eliminar la acumulación de productos en proceso entre una operación y la otra.

Como resultado de esta racionalización, se genera una baja significativa en los tiempos de respuesta y de producción, una mejora en los costos que lleva a tener procesos más rápidos y a menor precio con mayor valor agregado para el cliente.

La mejora continua del proceso, o Kaizen

El ciclo del pensamiento Lean tiene como punto de llegada y partida la mejora continua o Kaizen. Para llevar adelante esa misión debe existir una batería de indicadores que permitan medir los niveles de calidad de la operación, proceder a mejorar lo que no cumple con los estándares y mantener lo que sí lo hace. De esta manera se garantiza la sustentabilidad de los resultados obtenidos y la mejora continua de las operaciones que agregan cada vez más valor al cliente final.

Con la llegada del siglo xxi surgió la idea de aplicar la metodología Lean a la gerencia, y así aparece el *Lean Management*. Como se mencionó anteriormente, consiste en la aplicación de las herramientas Lean a la toma de decisiones y a las operaciones relacionadas con la gerencia de producción de bienes o servicios. La gerencia, igual que

la manufactura, es un compendio de procesos con actividades y recursos involucrados, y tiene como misión producir un bien o servicio que beneficie al cliente final. Por consiguiente, fue inevitable que estas herramientas migraran hacia esa área operacional. Esta metodología es tan flexible que no hay que hacer cambios de ningún tipo en las herramientas para que se adapten a la mejora de los procesos y a la sustentabilidad de la calidad en las operaciones gerenciales.

Una vez que el *Lean Management* se consolida en el pensamiento gerencial, es aplicado intensivamente dentro de las empresas de servicio, lo cual produce un aumento sustancial del valor agregado que recibe el cliente final, reducimos significativamente los tiempos de espera y la mejora en la calidad del trato al cliente, así como la capacidad del servicio de adaptarse a sus requerimientos, aumentando la demanda y por consiguiente la rentabilidad del negocio.

Desde el primer lustro de este siglo ha habido experiencias de la aplicación del *Lean Management* a organizaciones de servicio público en Europa y Nueva Zelanda. En América Latina se puede identificar un caso en México en el que se aplicó la metodología a ciertos procesos de un departamento específico en el Ayuntamiento de la Ciudad de México. A partir de 2016 y hasta diciembre de 2017 se llevó adelante en Venezuela la aplicación de estas herramientas en cuatro alcaldías, dentro del proyecto de la Unión Europea de apoyo institucional a algunos municipios. En todos los casos se buscaron resultados favorables que mejoraran la experiencia del ciudadano objeto del servicio y, por consiguiente, una mayor rentabilidad política traducida en el sentimiento de satisfacción del votante o contribuyente.

El pensamiento Lean aplicado al caso venezolano

Metodología

Cuando se aborda un caso al cual se le quiere aplicar las herramientas Lean, lo primero que hace el consultor (interno o externo) es entender la cultura que ha llevado a que los procesos sean como son, cuáles son las metas de la organización y cuál es el valor agregado que espera el cliente. En el caso de las organizaciones de servicio público, este proceso de exploración y entendimiento puede ser muy complicado porque las variables socio-políticas del entorno, tanto organizacional como comunitario del servidor público y del ciudadano receptor del servicio, tienen una gran potencia en la conformación de la cultura, en la toma de decisiones acertadas y en el funcionamiento de los procesos.

Debido a lo anterior, el proceso de recopilación de información es a veces complejo y debe ser llevado con paciencia y hasta con cautela. Siempre se debe iniciar con una entrevista a las más altas autoridades de la organización. En el caso venezolano

se puede identificar al alcalde y al director general. El objetivo de esta batería de entrevistas (debería ser más de una entrevista por autoridad) es establecer cuáles son las áreas donde la aplicación de las herramientas Lean puede ser más efectiva. Es trabajo del consultor aplicar una versión modificada del método Delphi a fin de obtener la información necesaria, la identificación de los departamentos, los responsables y clientes que representen los *stakeholders* de los procesos a ser mejorados.

Una vez que identificamos los "procesos objetivo", se genera una grilla de entrevistas desestructuradas aplicadas a todos los *stakeholders*, para obtener información sobre el inventario de recursos y los aspectos que son identificados como los generadores de valor agregado a los clientes, en este caso, los ciudadanos atendidos por los "procesos objetivo". En todos los casos los primeros "procesos objetivo" están relacionados con aquellas actividades de atención al ciudadano o al contribuyente, cuyo mejoramiento constituye una maximización del beneficio al ciudadano y a la alcaldía, tanto operativa como política. No siempre lo anterior es comprendido por la organización burocrática, que está más interesada en aligerar su trabajo y aumentar su control a costa del tiempo y el dinero del ciudadano. Es nuestro trabajo como consultores dirigir los esfuerzos para generar una visión organizacional que esté enfocada en maximizar la experiencia positiva del ciudadano o contribuyente.

Con el objetivo de encaminar los esfuerzos de mejora de procesos enfocados en el beneficio ciudadano, es necesario que los *stakeholders* sean informados y posteriormente entrenados en el uso de la metodología de *Lean Management*. La experiencia sobre estos casos dicta que se debe preparar e impartir una serie de cursos/talleres de aproximadamente 16 horas de duración. En ellos serán capacitadas las autoridades superiores de la alcaldía, los directores y los gerentes altos y medios en el conocimiento de los preceptos de la metodología Lean, las herramientas a ser utilizadas y el método de mapeo BPMN (*Business Process Model and Notation*). Estos cursos constituyen el verdadero inicio del cambio cultural que es necesario generar en la estructura burocrática de la alcaldía y que debe darse en cascada, de "arriba hacia abajo", con el fin de garantizar la sustentabilidad de las mejoras en el servicio público.

Una vez que se realice lo anterior, es el momento para que los dueños de los procesos a ser intervenidos organicen un equipo capaz de levantar y mapear dichos procesos. Que hagan un inventario de los recursos y tiempos involucrados así como de la generación de valor dentro de la cadena de suministro del servicio, plasmando todo esto en lo que se conoce como VSM (*Value Stream Mapping*). Esta herramienta proporciona una radiografía exacta de todas las variables involucradas en el funcionamiento de los "procesos objetivo".

Con el VSM validado por el equipo consultor, procedemos a diagnosticar el estado de los "procesos objetivo" y a determinar cuáles herramientas del *Lean Management* serán utilizadas a fin de alcanzar una mejora que garantice la eficacia y eficiencia del funcionamiento de los procesos. En la mayoría de los casos las herramientas más utilizadas son el *Jidoka*, el *Heijunka*, el *Andon*, el *Poka yoke* y, por su puesto el *Kaizen*. Es importante destacar que en muchos casos se utilizan también modelos de simulación de procesos en Rockwell Arena Software y/o ISEE Stella Software, los cuales permiten probar diferentes escenarios de mejora y decidir rápidamente el escenario más factible y sustentable.

Dos instancias para agilizar los procesos y superar la burocracia

Las estructuras burocráticas de las alcaldías son una copia en miniatura de las estructuras del gobierno central. Un alcalde preside un gabinete, cada director tiene a sus gerentes y, a su vez, estos tienen a sus coordinadores. Los procesos de mejora se topan con una organización que toma decisiones operacionales con metas políticas y muchas veces populistas, desviadas de los verdaderos objetivos de maximizar el beneficio ciudadano. Por esta razón es buena práctica generar dos instancias de toma de decisiones operacionales:

1. El Comité de Mejoras Rápidas (CMR), formado por no más de cinco personas dueñas de los procesos a ser mejorados. El CMR tiene como objetivos generar el VSM de los procesos, aplicar las herramientas Lean necesarias para obtener las mejoras y generar la batería de indicadores que hagan factible el Kaizen. Una vez cumplidos los objetivos en un tiempo perentorio, el CMR se disolverá.
2. La otra instancia es la conformación de Comités de Gerencia (CG), los cuales son permanentes y están conformados en todos los niveles de la organización, desde el nivel directivo hasta el coordinador. Son comités de no más de diez (10) personas, absolutamente operacionales, capaces de llevar a la realidad los objetivos que se plantea el CG en forma periódica. Los CG están presididos por una persona de nivel inmediatamente superior al de los integrantes, el cual funciona como cliente del CG y establece los objetivos operacionales a ser alcanzados, así como las metas temporales relacionadas con esos objetivos.

Es indispensable que con la aplicación de esta metodología en primera instancia se obtengan "victorias tempranas", vale decir, cambios muy evidentes en cuanto al aumento del valor agregado recibido por el ciudadano. Nos referimos a la disminución significativa del tiempo de espera en algún trámite administrativo que directamente afecte al ciudadano; o a una notable mejora en la calidad de algún proceso de atención

al ciudadano o de la información que este recibe sobre aspectos importantes que le conciernen directamente. Estas victorias tempranas ayudan a la aceptación del proceso de mejora en forma más convincente, y tanto los dueños de los procesos como los ciudadanos se convierten en los principales promotores del cambio cultural y organizacional.

Experiencias relevantes

La metodología anteriormente explicada es la que aplicamos en todos los casos venezolanos. Dependiendo de la estructura organizacional cambia la combinación de herramientas Lean que son usadas y la manera de implementar las mejoras. En algún caso, la intervención se realiza directamente en un departamento, mientras que en otros abordamos procesos específicos de un departamento en particular. El objetivo siempre es el mismo: que las mejoras incidan directamente en la maximización del beneficio obtenido por el ciudadano a través del servicio prestado por la alcaldía.

En todos los casos se lograron mejoras en los procesos o los departamentos intervenidos en forma de victorias tempranas. Tal es el caso de una alcaldía urbana que logró bajar el tiempo de expedición de la certificación comercial de seis meses a 48 horas, gracias a la aplicación de las herramientas Lean. No todas las intervenciones son tan exitosas como la que se acaba de describir; en ciertas ocasiones la implementación de las mejoras se ve obstaculizada por la misma organización, ya que no está suficientemente estructurada como para sustentar los posibles cambios. Es por eso que la implantación de los CG y los CMR se vuelve indispensable para que lleven a cabo el proceso de mejora a pesar de la resistencia al cambio que demuestre la organización.

La resistencia al cambio en estas organizaciones muy burocratizadas funciona como el sistema inmunológico, que ataca directamente cualquier iniciativa que vaya en contra del status quo. Obviamente, la resistencia al cambio se puede encontrar en todas las organizaciones y su fuerza e incidencia en los procesos de mejora es diferente dependiendo de una serie de variables.

En el caso de las alcaldías venezolanas, el grado de capacitación del tren gerencial en aspectos relacionados con la gestión pública o privada juega un papel muy importante: mientras más alto sea el grado de instrucción de los integrantes de la organización, los resultados se obtienen con mayor velocidad y se incrementa la posibilidad de sustentabilidad de las mejoras alcanzadas en el tiempo.

Una variable que está muy relacionada con la anterior es la situación geográfica del municipio. Si la alcaldía se encuentra en una zona rural, el personal tiende a estar menos capacitado y culturalmente menos dispuesto al cambio; además el ciudadano no es tan receptivo a los cambios en el servicio, aunque estos signifiquen un aumento en

el valor agregado que recibe. Por el contrario, en las zonas urbanas son los ciudadanos los que, al tener un mayor grado de instrucción y/o haber tenido experiencias diferentes en otros lugares, presionan por cambios y son mucho más sensibles a las mejoras del servicio.

En las alcaldías se presenta un fenómeno que también se percibe en la gestión privada, aunque por diferentes razones: en algunas ocasiones son los mismos alcaldes quienes no están verdaderamente interesados en el proceso de mejora. Quizás esto sucede por razones vinculadas con el temor a ceder poder dentro de la organización o a otras relacionadas con presiones políticas o ideológicas. Cuando esto ocurre, puede suceder que el proceso de reforma en el servicio es boicoteado por la misma cabeza casi al nacer, o se permite que avance, pero sin apoyo desde las instancias gerenciales, o de mayor poder de decisión, lo que debilita los esfuerzos y al final no se obtienen resultados a causa de frustraciones sufridas por los cuadros medios de la organización.

En contados casos, sucede que al principio el alcalde no está interesado en el proceso de mejora, pero al obtener alguna victoria temprana que sea interpretada como una ganancia política el burgomaestre cambia de posición y toma las riendas del proceso de mejora. Cabe señalar, que sin el convencimiento instaurado en la cabeza de la organización es imposible que las herramientas Lean funcionen y den resultado.

El tiempo en el que todo esto sucede depende mucho de la voluntad de cambio que tenga la organización y de las presiones políticas y sociales que ejerce el medio ambiente hacia un sentido u otro. Es importante mencionar que los procesos que involucran un cambio en la cultura organizacional son complejos y lentos. A pesar de obtener victorias tempranas en la mejora de procesos directamente relacionados con la atención al ciudadano, los cambios profundos que terminan con el aumento del valor agregado que el ciudadano recibe de su alcaldía se logran después de muchos años de intervención de la organización.

En Venezuela, como en otros países de la región, la alternabilidad del poder produce cambios profundos en la organización. Es muy difícil que la burocracia de una alcaldía, con miles de trabajadores, internalice en solo cuatro años una cultura de mejora continua en el servicio dado al ciudadano. La experiencia en organizaciones privadas de similar tamaño indica que estos cambios culturales se obtienen con compromisos que duran una década o dos, capaces de independizar el proceso del cambio de la dirección de la empresa. Esto no significa que en los casos de las alcaldías sea imposible conseguir las metas que propone la gerencia esbelta, sino que la estrategia a largo plazo de la inculturación del proceso de mejora continua debe ser diferente a las aproximaciones empresariales privadas.

El proceso de cambio es gradual y tiene efecto multiplicador

Una alcaldía puede ser como un elefante blanco: solo puede ser comido bocado a bocado. Esto significa que un proceso incipiente de cambio organizacional debe empezar y obtener resultados en una parte de la organización que tenga la autoridad de publicar sus logros y demostrar las bondades del método, de tal forma que pueda ser seguido por otro departamento o proceso con la clara convicción de poder obtener resultados medibles y redituables. Así, poco a poco, se genera un efecto multiplicador que se introduce en la cultura de la organización como un benévolo virus portador del método de cambio. Se trata de un trabajo que dura muchos años, pero que garantiza la inculturación de la necesidad de mejoras continuas, lo que muchas veces se mueve en contra de la alternancia política.

En el caso de las alcaldías venezolanas, es difícil medir resultados emanados de la aplicación de la metodología *Lean Management* a las organizaciones de servicio público, dada la compleja situación política que afronta actualmente nuestro país. Las turbulencias políticas imperantes en el país mientras se desarrolla el proyecto son un factor distorsionante de los esfuerzos realizados y los métodos utilizados, así como de la medición de los resultados obtenidos, y definitivamente de la sustentabilidad de las mejoras alcanzadas. Como muchos aspectos en el quehacer de un país, es primordial que la estabilidad político-social sea tomada en cuenta cuando se pretende encarar un proceso de mejora continua en una organización de servicio público.

Fortalecimiento institucional: resultados y logros

A partir de la ejecución del proyecto de Prolocal, en materia de fortalecimiento institucional aplicamos estrategias, acciones, programas de mejoramiento y esquemas de organización, entre otros, que permitieron optimizar el funcionamiento y operatividad de las alcaldías. Enumeramos los resultados y logros alcanzados:

- Se logró definir nuevos esquemas de organización y funcionamiento en las unidades administrativas del nivel sustantivo y del nivel de asesoría y apoyo en las alcaldías, a partir de la revisión, análisis y evaluación de los macroprocesos y procesos más relevantes.
- El análisis de los macroprocesos y procesos medulares nos permitió identificar los productos intermedios y finales que las unidades sustantivas deben generar para así satisfacer las necesidades ciudadanas. Así mismo, este tipo de análisis permitió determinar los estándares medios de resultados esperados en términos de periodicidad y volúmenes de trabajo; todo ello

desde la perspectiva de los beneficiarios y usuarios finales, a nivel general y particular.

- En el marco del análisis organizacional de las unidades administrativas del nivel sustantivo de las alcaldías -y a partir de una efectiva evaluación del marco legal vigente de las competencias y facultades- logramos poner en evidencia la existencia de procesos, procedimientos, productos y servicios que no estaban en consonancia con la naturaleza organizativa de algunas unidades. Esto motivó la reorganización de competencias para la elaboración y certificación de documentos, así como en cuanto a la asistencia al ciudadano en determinados trámites.
- Otro logro que se deriva del análisis de procesos fue la identificación de las rutas críticas para suprimir las debilidades en el resguardo, administración y gestión de información física y digital en las unidades administrativas de las alcaldías. Esto permitió evidenciar el valor y la pertinencia de las bases de datos y archivos, para así constituir y documentar el proceso de preservación del acervo histórico y documental de la gestión institucional.
- En las unidades administrativas de las alcaldías, cuya naturaleza se orienta al desarrollo social y a la asistencia ciudadana, se evidencia una permanente necesidad de coordinación interinstitucional, sobre todo con los otros niveles de gobierno: nacional y estatal. En ese sentido, se priorizó el establecimiento y formalización de mecanismos de coordinación y articulación, sobre todo a partir de estrategias de institucionalización de los acuerdos existentes entre las Alcaldías y otros organismos públicos locales y nacionales en materia de apoyo y asistencia a las necesidades de poblaciones específicas. Esa vinculación es necesaria para coordinar la ejecución de las políticas públicas y las particularidades de las estructuras de costos (ejemplo: tema salud).
- Se prestó asistencia en el diseño e implementación de mapas de procesos, junto a la incorporación de mejores prácticas para la atención del ciudadano. Esto también formó parte del proceso de fortalecimiento institucional, que redunda en la claridad y comprensión de las áreas que conforman las alcaldías, especialmente en relación con la organización del conjunto de procesos y procedimientos sustantivos.
- El diseño y elaboración de las estructuras de cargo redujo la información duplicada y permitió flexibilizar la gestión del personal. También contribuimos a ordenar y normar la asignación de responsabilidades y funciones a ejecutar. Esto fue posible gracias a la identificación de componentes de desempeño

transversales, según los niveles de cargos identificados: alta dirección, jefaturas, coordinaciones, y apoyo administrativo o secretarial.

- A lo anterior se agrega la organización de las descripciones de cargos por series, lo que permitió asociar al conjunto de procesos –no solo a una unidad- al que su naturaleza apunta dentro de la organización. Esto refuerza la transversalidad de los cargos y facilita, por ejemplo, la reubicación del personal para el fortalecimiento de ciertas áreas de las alcaldías, en respuesta a la estrategia que sea requerida en un momento dado.
- Las propuestas de estructuras de cargos de las alcaldías apuntalaron la profesionalización del personal. Si bien tomamos en cuenta las condiciones estructurales y de acceso a la educación formal de los trabajadores, en un determinado lugar, el objetivo de la profesionalización se inicia con la identificación de requerimientos homogéneos y coherentes entre los niveles de cargos de acuerdo con las responsabilidades a las que se les vincula. Por eso, con el Sistema de Clasificación de Cargos y el Manual de Cargos Organizacionales se obtuvo un producto que demarca la línea base de los requerimientos de educación formal y de experiencia requeridos, para minimizar el sesgo típico de vincular a la persona al cargo, en lugar de los requerimientos del cargo a la búsqueda de la persona adecuada. Esto último no significa necesariamente la desincorporación de personal por las brechas entre la exigencia del cargo y lo cumplido por la persona que lo ocupa, sino que puede traducirse más bien en la posibilidad de creación de rutas de formación y desarrollo profesional con el apoyo de la institución.
- El desarrollo de la asistencia y acompañamiento ameritó la realización del Taller de Buenas Prácticas y Calidad de Servicio, orientado a todos los trabajadores de las unidades administrativas de las alcaldías en las cuales abordamos el análisis de procesos. Con ello se logró evidenciar -y medianamente consensuar- la secuencia de las prácticas que se ejecutan para la obtención de los servicios y productos intermedios, en términos de eficacia, eficiencia, calidad, transparencia y rendición de cuentas.
- En determinadas unidades administrativas de las alcaldías que participaron en la asistencia técnica, logramos establecer estrategias de rotación de personal en el ejercicio de los puestos de trabajo, según las rutinas específicas de atención al público y gestión de trámites (*frontdesk* y *backdesk*.) Esto contribuyó a mejorar la distribución de las cargas laborales para cada puesto, reducir el estrés laboral y organizar las actividades y tareas asociadas a los procesos de estas unidades.

- En algunas alcaldías fue necesario aplicar estrategias para fortalecer los mecanismos de supervisión de personal, a los fines de reducir el retrabajo y los reprocesos. También establecimos estrategias para una redistribución del trabajo según las capacidades y habilidades específicas del personal. Desarrollamos mecanismos comunicacionales para fomentar la coordinación y articulación interna y externa de estas unidades, y aplicamos estrategias de coaching para la formación y capacitación del personal. Todos estos aspectos permitieron mejorar el clima organizacional de los equipos de trabajo y la capacidad de respuesta de las unidades administrativas ante los requerimientos y solicitudes de los usuarios y, por ende, en la gestión operativa de las alcaldías.
- El desarrollo del análisis de los procesos y de las prácticas de trabajo nos permitió generar documentos normativos y protocolos de actuación, con lo cual contribuimos con la sensibilización del personal de las alcaldías con respecto a los servicios públicos que desde estas instancias de gobierno se prestan. Sobre todo en términos del trato cortés que se debe dispensar al usuario, y en cuanto en cuanto al registro y control de los trámites ejecutados en las alcaldías.
- El trabajo de apoyo y acompañamiento en materia de análisis de procesos nos permitió en algunos casos apoyar técnicamente en el diseño, formulación e implementación de políticas institucionales en materia de asistencia integral al adulto mayor. Con este propósito fue pertinente elaborar un estudio diagnóstico sobre la situación actual de esta población específica, formular objetivos, estrategias y determinar las principales acciones a ejecutar por la gestión institucional de las alcaldías en esta materia.

Fuentes y referencias documentales

Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela (Febrero, 2009). *1° Enmienda de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, publicada en Gaceta Oficial de República Bolivariana de Venezuela N° 5.908 Extraordinario, a los diecinueve días del mes de febrero de 2009.

Bonilla, J., García, G. y Rupérez G. (2002). "El Proceso de Reorganización en la Administración Pública Venezolana. Caso: Procuraduría General de la República". En: *Revista sobre eelaciones industriales y laborales*, N° 38, p 9 – 58. Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, Venezuela.

Bonilla, J. y García, G. (2012). *Informe sobre estructura organizativa de la Alcaldía Municipal*. Caracas. Venezuela.

Brewer Carías (1985). *Instituciones políticas y constitucionales*. Tomo 2, Coedición entre Editorial Jurídica Venezolana y Universidad Católica del Táchira, Venezuela.

Congreso de los Estados Unidos de Venezuela (Agosto, 1909). *Constitución de los Estados Unidos de Venezuela*, promulgada en Caracas a los cinco días del mes de agosto de 1909.

Congreso de la República de Venezuela (Diciembre, 2010). *Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal*, publicada en Gaceta Oficial de la República de Venezuela Nº 6.015, de fecha 28 de diciembre de 2010.

Congreso de la República de Venezuela (Enero, 1961). *Constitución de la República de Venezuela*, promulgada en Caracas a los dieciséis días del mes de enero de 1961.

Galindo, M. (2000). *Teoría de la administración pública*. Editorial Porrúa, Ciudad de México, México.

García, G. (2017). *Gestión de cambios organizacionales*. Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, Venezuela.

Harvard Bussines School (2004). *Coaching y Mentoring: Cómo desarrollar el talento de alto nivel y conseguir mejores resultados.* Colección de la Harvard Business Essentials. España.

Hurtado, J. (2000). *Metodología de la investigación holística*. Fundación Servicios y Proyecciones para América Latina (Sypal), Caracas, Venezuela.

Mintzberg, H. (1995). *La estructuración de las organizaciones*. Editorial Ariel, S.A. Barcelona, España.

Moreno, C. y Pilar, A. (2009). *La estructura organizacional y el diseño organizacional, una revisión bibliográfica*. Gestión & Sociedad, v. 2 fasc. 1. pp. 97-108.

Moyado, F. (2002). *Gestión pública y calidad: hacia la mejora continua y el rediseño de las instituciones del sector público*. VII Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa, Portugal, 8-11 de octubre.

Nadler, D., Gerstein, M., y otros. (1998). *Arquitectura organizativa. El diseño de la organización cambiante*. Ediciones Granica, S. A. España.

Porter, M. (2002). *Ventaja competitiva*. Editorial S. L. (Grupo Patria Cultural) Alay Ediciones. México.

Quiroga, G. (2006). *Organización y métodos en la administración pública.* Editorial Trillas. México.

Quiroga, G. (2004). *Organización y métodos en la administración pública*. Editorial Trillas. México.

B., Silver, B Richard. (2009). *BPMN method and style*,

BJ., Coleman, M. R., Vaghefi, *Heijunka.1994. A key to the Toyota production system, Production and Inventory,*

E Berk, AÖ Toy. (2009). *Quality control chart design under Jidoka*, Naval Research Logistics (NRL),

G. M., Alcalá Infante, A. M. Plata Gil (2017). *Diseño de una propuesta de mejora para la planeación y programación de cursos abiertos del Centro de Educación Continuada de la Universidad del Norte***.**

Harold A. Linstone. *The Delphi Method Techniques and Applications*, Portland State University Murray, Turoff New Jersey Institute of Technology With a Foreword by Olaf Helmer University of Southern California ©2002 Murray Turoff and Harold A. Linstone

JF Krafcik. (1988). "Triumph of the Lean production system", *MIT Sloan Management Review*,

K. Martin, M Osterling. (2014). *Value stream mapping*, Estados Unidos de América: Shingo Institute.

M. Dudek-Burlikowska. (2009**).** *The Poka-Yoke method as an improving quality tool of operations in the process*,

M. Imai. (1986), Kaizen.

Manuel F. Suárez Barraza; Francisco G. Rodríguez González. (2013). *El Kaizen en el sector público. El caso de estudio de un Instituto de la Mujer en México.*

R Eskrootchi, GR Oskrochi. 2010. *A study of the efficacy of project-based learning integrated with computer-based simulation-STELLA.* Educational Technology & Society.

R Shah, PT Ward. (2003). *Lean manufacturing: context, practice bundles, and performance***,** Journal of operations management.

R. Edward Freeman, David L. Reed. (1983). *Stockholders and Stakeholders: A New Perspective on Corporate Governance.*

WD Kelton. (2002). Simulation with ARENA.

Asistencia Técnica

Componente comunicacional 2

Amado Fuguet*

Los procesos de comunicación en las organizaciones

Los procesos de comunicación en las organizaciones suelen ser asumidos bajo parámetros instrumentales. Y, como tales, su atención por parte de quienes dirigen las instituciones queda en un segundo plano. Generalmente activados con fines promocionales o como herramientas simplemente divulgativas de actividades, cobran relevancia de manera reactiva solo cuando se presentan situaciones que ameritan prestarles atención.

En el ámbito privado se ha tomado conciencia desde hace mucho tiempo de lo imperativo que es insertar la comunicación dentro de la agenda estratégica de las organizaciones. Bajo esta perspectiva, la gestión comunicacional agrega mucho más valor a la gestión del cambio que se requiere para el impulso de las iniciativas estratégicas, permite anticipar los riesgos para preservar la reputación organizacional, facilita un adecuado clima interno y fortalece las relaciones con los actores clave de la sociedad.

Se logra un nivel apropiado de madurez comunicacional cuando se desarrollan planes comunicacionales en los cuales los líderes gestionan apropiada y activamente su rol de vocería interna, institucional, comunitaria y mediática; los medios propios logran eco en sus diferentes audiencias; y existe una presencia efectiva en los medios de comunicación social.

Como proceso, la comunicación estratégica ha ido evolucionando progresivamente en el terreno de las entidades públicas, aunque en mayor medida en aquellas de alcance nacional o sectorial. Generalmente estas se inclinan más hacia la comunicación externa, actitud comprensible dado que responden a los electores, lo que los lleva a cuidar más la difusión de mensajes a través de campañas y la vocería de los líderes en los medios de comunicación social.

Sin embargo, descuidan la comunicación con su personal, por lo cual es frecuente observar en gobernaciones, alcaldías y entidades prestadoras de servicios públicos, severos problemas internos. Esto redunda en un clima organizacional que no es el más apropiado, y entre las variables clave que lo afectan resalta la carencia de

* Informe realizado por Amado Fuguet con aportes de Gustavo Pernalete y Luis Indriago, consultores de Fuguet Comunicación y Cambio.

comunicación interna efectiva, lo cual, a la postre, conduce a una reputación deficiente ante las comunidades.

En todas las instancias de gobierno, las políticas públicas constituyen ejes estratégicos de la gestión. Y, por lo tanto, representan un reto comunicacional.

Como bien lo dice Janet Kelly en "Políticas públicas en América Latina", la aprobación e implantación de una política específica requiere destrezas. Entre ellas la comunicacional: la persona o grupo que incursiona en el mundo de la promoción de una política tiene que conocer el entorno político en el cual se piensa introducir una iniciativa.

"Una vez convencido de la bondad de una opción y la conveniencia de promocionarla, se requieren talentos para la persuasión, comprensión de los sesgos y los perjuicios de quienes toman las decisiones y anticipación de las barreras que pueden dificultar la aprobación. Por esa razón, es importante saber cómo comunicar los argumentos que sustentan una política de tal manera que sean adoptadas las recomendaciones". (Kelly. 2003)

Efectivamente, es frecuente que las organizaciones deban afrontar desafíos diversos para desarrollar su plan estratégico, cuya ejecución puede tener obstáculos derivados de amenazas del entorno y de debilidades propias. Mientras más sean los retos en este sentido, y en la medida en que más compleja sea su caracterización, más recomendable es asumirlos bajo un concepto sistémico. Especialmente cuando deba abordarse el plan comunicacional vinculado a tales desafíos.

Como lo plantea el investigador comunicacional holandés Cees B.M. van Riel, el plan debe asumirse "como una nueva visión del rol de la comunicación, tanto dentro de la organización como en las interrelaciones entre organización y su entorno". (Van Riel. 1997)

Por tal razón, cuando iniciamos el trabajo de fortalecer el Desarrollo Local de las Alcaldías en el área específica de las comunicaciones, lo hicimos partiendo de la premisa de que se trata de procesos que forman parte de la estrategia. Estos deben ser abordados desde un marco integral que considere los actores internos y externos, y requieren siempre fundamentarse en diagnósticos para que las iniciativas que se planifiquen y ejecuten sean las más pertinentes.

Las organizaciones, progresivamente, han ido incorporando los procesos de comunicación interna dentro de su agenda estratégica. No hay que olvidar que la imagen y la reputación de cualquier empresa o institución es en buena parte producto de lo que dicen y hacen sus trabajadores. Lo mismo aplica para una alcaldía.

En paralelo, desarrollan iniciativas para fortalecer la comunicación con los grupos de interés externos, bien a través de canales y programas de comunicación propios que establecen con estos actores, o a través de los medios de comunicación locales, incluyendo las redes sociales.

Una de las premisas fundamentales, dentro de este marco estratégico comunicacional, es que en la medida en que exista mayor correlación entre lo que se dice o promete con lo que efectivamente se hace, en esa misma medida se podrá dar soporte a la imagen que se proyecta y a la reputación que se busca sea reconocida.

En ese sentido, para un gobierno municipal es un desafío generar promesas, lo que implica un compromiso, y comunicar avances y resultados, lo que supone cumplimiento de la oferta. Eso es lo que da piso a la credibilidad y a la reputación sostenible.

Si se toma el concepto de "umbral de la credibilidad" de Francisco Garrido en su libro *Comunicación estratégica* (Garrido. 2001), y lo aplicamos al ámbito de una alcaldía, esta debe saber que la credibilidad depende en primer término de lo que los ciudadanos ven y experimentan directamente con los servicios municipales. En segundo término, depende de lo que la sociedad dice (a través de grupos y de líderes de opinión) sobre los servicios que presta la alcaldía; y en un tercer nivel, de lo que la organización pregona que hace.

Esto lo reafirma el consultor internacional Roger D'Aprix en "Comunicación para el cambio": la comunicación ideal de una organización se caracteriza porque la conducción hace lo que dice, mientras que la peor posición es decir mucho y hacer poco. En este último caso, "la comunicación es todo decir y nada de acción y transmite señales contradictorias que la gente finalmente interpreta como mentiras". (D'Aprix.1999)

Tomando en cuenta estas variables, para cualquier organización, pública o privada, es necesario conocer bien cómo funcionan sus procesos comunicacionales, auditarlos, determinar sus fortalezas y debilidades, identificar iniciativas, ejecutarlas y hacerles seguimiento.

La comunicación organizacional integrada es estratégica, lo que requiere herramientas y modelos.

Los instrumentos de diagnóstico, por ejemplo, constituyen una fuente de información para saber cómo está el clima comunicacional con sus actores clave y dónde se encuentran las fortalezas y debilidades.

Los métodos de planificación de iniciativas y plataformas comunicacionales son igualmente fundamentales, sobre todo si parten del diagnóstico previo, pues éste permite apuntar mejor y ser más eficientes en el uso de los recursos y más efectivos en el logro de los resultados.

Pero la ejecución de las iniciativas y proyectos comunicacionales es lo que finalmente hará más sólida la red interinstitucional. Tejer las relaciones y mantenerlas a tono es presamente el gran reto que tienen los alcaldes y gerentes de las Alcaldías. En la medida en que asumen la comunicación con una visión estratégica, podrán finalmente reforzar su liderazgo, fortalecer la imagen que se proyecta y obtener la reputación suya y de las instituciones que dirigen.

Comunicaciones Integradas para Prolocal

El proyecto Promoción de la Planificación Participativa del Desarrollo Local (Prolocal) se planteó prestar acompañamiento técnico a las alcaldías en sus procesos de planificación y gestión en diferentes áreas de acción, entre las cuales se incorporó los de Comunicación Organizacional.

Fuguet Comunicación y Cambio apoyó este reto de orientar y facilitar el diseño y ejecución de un Plan de Comunicaciones Integradas para cada alcaldía identificada con estas necesidades, y en la realización de actividades de formación para fortalecer el liderazgo comunicacional en cada caso.

Específicamente se desplegó una metodología común, que consistió en:

- Desarrollar un proceso de diagnóstico comunicacional dentro del Prolocal para cada alcaldía identificada con estas necesidades, para detectar fortalezas, debilidades, oportunidades y riesgos, como base para diseñar un plan comunicacional y contar con indicadores de gestión en este ámbito.
- Configurar un mapa de públicos clave, para determinar impacto, influencia, posiciones e intereses comunes de cada uno de ellos, como referencia indispensable para la planificación de iniciativas comunicacionales.
- Construir los Ejes de Posicionamiento Temático para cada alcaldía identificada con esta necesidad, y la Arquitectura de Mensajes Clave y la Narrativa de la Organización.
- Revisar, definir y establecer los procesos y la plataforma de medios comunicacionales de la alcaldía.
- Definir una Política de Gobernabilidad Comunicacional y de Vocería
- Ejecutar un plan de formación comunicacional para los líderes y voceros clave, en función de que puedan sensibilizarse y conocer su rol en este ámbito; fortalecer y desarrollar sus habilidades comunicacionales; y practicar el ejercicio de la vocería interna, institucional y mediática.

- Fortalecer las capacidades y procesos de planificación y gestión de la Unidad de Medios y Comunicaciones de la alcaldía.
- Diseñar un Plan de Iniciativas Comunicacionales derivadas de los hallazgos producto del diagnóstico, asociadas a los lineamientos estratégicos de comunicación que se definan en el plan.

Proceso de diagnóstico

El proceso de diagnóstico se desarrolló mediante la aplicación de una encuesta interna, entrevistas con alcaldes directores y funcionarios, grupos de enfoque y procesos de observación.

Para ello realizamos viajes previos exploratorios a cada institución con el fin de conocer las principales demandas, expectativas y características de la organización, así como para entrar en contacto directo con los responsables de las áreas de comunicación, sus gerentes de planificación, alcaldes y directores generales.

En cada caso, se acordó medir la percepción sobre:

- El rol comunicacional del alcalde y los directores.
- La comunicación entre actores de la Institución.
- La comunicación del alcalde y los directores
- Efectividad de mensajes transmitidos por los medios, el alcalde y los directores.

Con base en las necesidades específicas de la institución, estructura, contexto y relaciones laborales, las alcaldías tomaron la decisión de implementar estudios cuantitativos, basados en encuestas, con el propósito de definir indicadores de gestión e identificar iniciativas de mejora.

Para la realización de esta fase de estudio Fuguet Comunicación y Cambio movilizó a un consultor a cada localidad para practicar la aplicación de los instrumentos de medición previamente validados y hacer observaciones de campo y entrevistas.

Ello nos permitió conocer de primera mano a los principales actores involucrados; entender los distintos niveles de compromiso de los alcaldes, directores y personal técnico de las instituciones. También nos facilitó entrar en contacto con trabajadores de las alcaldías, observar sus ambientes de trabajo y tomar registro de las condiciones laborales, tanto en materia de recursos, infraestructura y gestión. Además, pudimos

visualizar sus dinámicas de relacionamiento dentro de la institución y con públicos externos en algunos casos.

Metodología aplicada para el diagnóstico

Se elaboró una encuesta adaptada a cada localidad en formato impreso que permitió medir la percepción de las alcaldías con respecto a procesos, medios y programas de comunicación interna, efectividad de mensajes transmitidos por los medios y procesos internos, el rol comunicacional del alcalde y sus directivos y la comunicación en la organización.

La encuesta se complementó con entrevistas a actores internos y externos vinculados con procesos de las alcaldías, para ahondar en las mismas áreas de investigación.

En determinados casos se realizaron grupos de enfoque internos y externos, de manera de encontrar detalles cualitativos no posibles de obtener directamente de las encuestas.

El programa de Acompañamiento Comunicacional identificó tres grupos de enfoque sobre los cuales centramos nuestros trabajos, en algunas alcaldías. Estos fueron los grupos directivos y gerenciales, integrados por profesionales de diversas áreas de la gestión institucional encargados de dirigir planes y proyectos, y a cargo de los equipos de trabajo. En el segundo grupo están los denominados Gobiernos Parroquiales, en el caso de uno de los municipios, conformado por líderes de las comunidades, encargados de apuntalar los proyectos de la institución desde dentro de las propias comunidades y que funcionan como verdaderas bisagras entre la alcaldía y los ciudadanos. Y en tercer lugar, los Consejos Ciudadanos, auspiciados por el Proyecto Prolocal, integrados por representantes de las más diversas fuerzas de la sociedad, entre los que destacan estudiantes, empresarios, académicos, profesionales, artesanos, deportistas, comerciantes, etc., agrupados para llevar adelante proyectos innovadores de forma coordinada con los gobiernos municipales.

Principales hallazgos comunes de comunicación

Fortalezas

Los alcaldes son percibidos como comunicadores generalmente activos, con disposición a interactuar con públicos internos y externos a la institución. Se percibe que los alcaldes son líderes que comunican objetivos y escuchan.

Si bien los medios de comunicación internos son bien valorados (información veraz), la calidad y oportunidad de sus contenidos requieren de mejoras.

Las alcaldías son registradas como instituciones con una imagen de gran impacto en las localidades, pero que requieren ofrecer una visión más sólida de equipo coordinado.

Debilidades

Se evidencia una demanda insatisfecha del personal de las instituciones para comunicarse presencialmente con los alcaldes y sus directores, sobre todo para atender asuntos administrativos y laborales al interior de la institución.

En general, aunque con excepciones, es deficiente la gestión de medios digitales dentro y fuera de las alcaldías. Por otra parte, se observa una inconsistente actividad de comunicación presencial en gerentes de las instituciones con sus públicos internos y determinados actores externos.

También se observa incomunicación entre las distintas áreas internas de las instituciones (cultura de islas).

No es homogéneo en las alcaldías el proceso de gestión de prensa y relaciones con los medios, y en algunos casos tiene un carácter reactivo.

Oportunidades

Las audiencias encuestadas y entrevistadas mantienen altas expectativas de mejora en la gestión de la comunicación de sus instituciones, también en la disposición de los líderes para mejorar rol comunicador, y en el acceso a redes sociales y medios internos. El estudio demostró que internamente se cree en los procesos de feedback como herramienta para estrechar relaciones y comprender mejor los objetivos institucionales e individuales.

Se observó que las redes sociales constituyen herramientas que pueden ser aprovechadas para reforzar la agenda comunicacional de las alcaldías, sobre todo desde una óptica integrada.

Amenazas

De continuar la incomunicación entre áreas o departamentos es probable que aumenten los riesgos de fallas en la gestión.

Por otra parte, las instituciones enfrentan posibles escenarios de confrontación política y campañas mediáticas para los cuales deben estar preparados en materia de contenidos, vocería y estructura de medios internos y externos.

La falta de planes de contingencia en materia de comunicación, y la falta de formación de sus principales voceros frente a las comunidades, podría agudizar posibles crisis institucionales que podrían socavar la reputación de las alcaldías y sus líderes.

Metodología de intervención

Partiendo de los resultados generales del diagnóstico, se plantearon las recomendaciones e iniciativas a la directiva de cada alcaldía. Este equipo consultor recibió la aprobación de cada institución, para comenzar a desarrollar las iniciativas propuestas, las cuales contemplaron:

A.- Sesión de planificación comunicacional

Cada equipo gerencial que conforma la Dirección de las alcaldías requería una sesión de trabajo para planificar y comprometerse con iniciativas y metas para generar un Plan Comunicacional acorde con el plan estratégico diseñado en cada una de ellas.

Así se realizó. Los objetivos específicos que se establecieron y luego se desarrollaron en cada caso fueron:

- Analizar los resultados del diagnóstico
- Evaluar y aprobar las iniciativas comunicacionales propuestas
- Fijar metas de gestión comunicacional

B.- Conformación de comité de contenidos

Se constituyó un comité en cada alcaldía para definir los ejes editoriales y la generación de pautas, logística y producción de medios y mensajes. El objetivo general era contar con una instancia de coordinación que permitiera definir la misión de los medios y programas de comunicación, fijar metas y hacer seguimiento al cumplimiento del cronograma de comunicaciones.

C.- Programa de comunicación cara a cara

Este programa es indispensable para formalizar una actividad presencial con objetivos bien definidos. Para planificar este programa también se desarrollaron sesiones de trabajo.

Objetivo general:

Desarrollar un proceso bidireccional para divulgar mensajes clave que permitan a los diferentes líderes brindar orientación e información sobre las pautas estratégicas de la organización; y abrir espacios que faciliten la comunicación ascendente.

Objetivos específicos:

- Profundizar el conocimiento y respaldo a los objetivos estratégicos de la Alcaldía.
- Lograr un mayor acercamiento entre la alcaldía y sus actores internos y externos.
- Conocer directamente las ideas e inquietudes con respecto a los planes de cada alcaldía.

D.- Formación comunicacional para líderes de la comunidad y la institución

El programa lo planteamos como necesario para que los líderes de la institución, los consejos consultivos creados en algunas de ellas, y los gobiernos parroquiales (en los casos que existen) asimilen la importancia de querer comunicarse, sepan cómo comunicarse y puedan hacerlo efectivamente

Objetivo general:

- Fortalecer el rol comunicacional de los líderes para mejorar su interacción con las comunidades, los medios, el personal y otros actores.

Objetivos específicos:

- Sensibilizar a los participantes sobre el rol comunicacional implícito en sus responsabilidades.
- Proveer herramientas para el desarrollo de habilidades necesarias para el ejercicio del rol comunicacional.

Desarrollo de actividades

Entre noviembre de 2015 y diciembre de 2017 el equipo consultor de Fuguet Comunicación y Cambio desarrolló las actividades planificadas, con participación activa de los alcaldes en su mayoría y de los equipos gerenciales, bajo la coordinación conjunta de los directores generales, gerentes de comunicación y de planificación.

Las actividades principales consistieron en:

Sesiones de planificación comunicacional con directivas de alcaldías

Esta sesión, que permitió iniciar el trabajo de acompañamiento comunicacional, se realizó con las directivas de las Instituciones, encabezada por su Director general y/o Alcalde. Permitió evaluar los procesos de comunicación interna y externa para definir los temas prioritarios y estrategias de posicionamiento, tomando en cuenta los riesgos situacionales y el mapa de actores clave; y establecer las acciones a desarrollar.

Charlas de planificación comunicacional con consejos consultivos de ciudades

Realizadas con los comités promotores de los consejos que fueron constituidos como parte de las iniciativas propuestas por Prolocal, estas sesiones fueron útiles para definir los temas prioritarios de la comunicación y estrategias de posicionamiento, tomando en cuenta los riesgos situacionales, la madurez comunicacional de los consejos y el mapa de actores clave. También sirvieron para establecer las acciones comunicacionales a desarrollar con los diferentes sectores de las ciudades.

Revisión de mensajes y aspectos logísticos para encuentros cara a cara para directivas de alcaldías

Se realizaron dinámicas en equipo para estructurar un mapa de actores y mensajes clave, que permitieran definir iniciativas comunicacionales para cada segmento de público evaluado. Estas actividades facilitaron:

- Orientar al personal sobre los grandes objetivos estratégicos de la organización, así como los avances y logros relevantes
- Informar y dialogar con los colaboradores sobre las iniciativas estratégicas y la participación que en ellas tendrían sus unidades
- Integrar a las distintas unidades al abordar temas de interés común
- Motivar al personal a que participen activamente en la ejecución de las iniciativas de la organización, a través de un trabajo en equipo
- Escuchar planteamientos e ideas que pudieran tener el personal y las comunidades sobre procesos y asuntos organizacionales.

Revisión de mensajes y aspectos logísticos para encuentros cara a cara de los consejos consultivos de ciudades con sus miembros y otros sectores de comunidad

Se realizaron dinámicas en equipo para estructurar un mapa de actores y mensajes clave, lo que permitió definir iniciativas comunicacionales presenciales para cada segmento de público evaluado.

Sesiones de acompañamiento comunicacional para formación de líderes de la Institución y de los Consejos Consultivos de las Ciudades

Las sesiones se hicieron por separado con grupos de las Alcaldías y grupos de los Concejos Consultivos en los casos en los cuales fueron activados. Estas sesiones tuvieron un impacto en la sensibilización de los participantes sobre la importancia que tiene la comunicación institucional para generar confianza y compromiso de colaboradores y otros actores internos y externos, en función de mejorar la imagen, la reputación y lograr los objetivos estratégicos de una institución.

Consultoría en Estrategias de Comunicación Externa a los Consejos Consultivos

En el período de acompañamiento comunicacional dimos soporte en consultoría y seguimiento a las acciones de voceros de los consejos, especialmente durante los meses de abril a agosto de 2017 en los que altos niveles de protesta a nivel nacional perturbaron el funcionamiento operativo y la gestión de los gobiernos municipales y los distintos grupos políticos y comunitarios.

Consultoría para desarrollo Estrategias de Comunicación Externa a Alcaldías, y apoyo a la Gestión de Prensa con la Oficina de Comunicaciones

Se mantuvieron reuniones de coordinación mensuales y contactos frecuentes con los Directores de Comunicaciones, o los encargados de este proceso, para analizar en conjunto la estrategia de comunicación de las instituciones de cara a sus públicos clave y ante amenazas del entorno, así como el aprovechamiento de medios tradicionales y de redes sociales.

Formación en comunicación organizacional a Directivas de Alcaldías, Gobiernos Parroquiales y Consejos Consultivos de las Ciudades

Estos tres grupos de trabajo recibieron talleres para el desarrollo de competencias comunicacionales en materia del Vocería Interna Institucional y el Rol Comunicacional del Líder.

Realización de Encuentros Cara a Cara con Gobiernos Parroquiales

Bajo la metodología de los Encuentros Cara a Cara, los coordinadores y líderes de Gobiernos Parroquiales, recibieron herramientas para Orientar, Informar, Integrar, Motivar y Escuchar a los miembros de sus comunidades en sesiones presenciales.

Consultoría en Gestión de Crisis para Alcaldías y sus equipos. Previo, durante y posterior a la crisis institucional que impactó la gestión de los alcaldes durante las protestas nacionales de 2017 y el posterior ataque directo del parte del Gobierno Nacional y grupo de políticos contra los alcaldes opositores del país (incluidos los que participaron en Prolocal), el programa de acompañamiento comunicacional dio asistencia en materia de manejo de crisis directamente a las instituciones y sus alcaldes.

Talleres de Redefinición de Uso de Redes Sociales

Esta actividad permitió ejercitar la aplicación práctica de las estrategias de Redes Sociales establecidas para promover la acción de varias de las alcaldías. Las sesiones incluyeron interacción para el manejo de las herramientas básicas en dos redes sociales: Twitter y Facebook, pero su énfasis estuvo centrado en lo fundamental: Gestión de contenidos, procesamiento y publicación de información y Procesos de interrelación y moderación en línea con públicos clave por escenarios.

Reuniones mensuales de Coordinación con Director General, de Planificación o Comunicaciones

De forma regular este acompañamiento comunicacional procuró realizar en cada visita mensual reuniones de coordinación con el Director General de cada alcaldía para conocer sobre la marcha de la gestión institucional de cara a sus principales objetivos estratégicos, impacto del entorno, amenazas y riegos. También se analizaron las

estrategias de acción, y para informarle sobre el cumplimiento y avances del Programa de Participación para el Desarrollo Local en lo concerniente al acompañamiento comunicacional, ya que esta área mantenía relación permanente con la UCAB y la Unión Europea para coordinar y supervisar el convenio institucional, además de reportar a los alcaldes sobre su desarrollo.

Interacciones con otras áreas de acompañamiento

Este componente de acompañamiento comunicacional tuvo la oportunidad de interactuar de dos maneras con el resto de técnicos y consultores de Prolocal, como tareas adicionales a sus objetivos propios.

La primera modalidad fue a través de un trabajo de gestión de prensa que permitió establecer los lineamientos, canales, ejes temáticos y acciones de corto y mediano plazo, para difundir nacional y localmente el apoyo que realiza el Centro de Estudios Políticos de la UCAB, la Unión Europea y la Fundación Konrad Adenauer a las alcaldías a través del Proyecto de Planificación Participativa del Desarrollo Local, Prolocal.

Este propósito estuvo alineado los objetivos estratégicos planteados en el proyecto. Entre las acciones a citar están la elaboración y publicación de notas de prensa mensuales sobre acciones destacadas en Alcaldías; giras de medios locales según agenda y localidad visitada por voceros del CEP-UCAB y consultores para visitar redacciones, estudios de radio y tv; entrevistas en radio y tv nacional, y generación de contenidos para la sección de Prolocal en *Polítika* UCAB.

La segunda interacción se dio para prestar apoyo a solicitud del componente técnico de Innovación. Visto que este componente realizó un trabajo coordinado para identificar Ejes de Ambición que representan objetivos estratégicos para impulsar el desarrollo local sostenible a partir de estrategias basadas en la gestión de innovación, comunicacionalmente los Consejos Consultivos de las ciudades necesitaban también identificar actores y mensajes clave.

De esta forma, se coordinaron talleres únicos con cada consejo y se procedió a la realización de sesiones de trabajo con dinámicas teórico-prácticas que permitieron a los participantes identificar actores, ejes temáticos, diseñar mensajes y finalmente crear las iniciativas comunicacionales alineadas con sus objetivos estratégicos.

En una de las alcaldías el énfasis estuvo en trabajar en forma conjunta una iniciativa de Comité de Coordinación impulsado por el acompañamiento de gerencia esbelta, cuyo eje central de gestión fue comunicación estratégica, dado que se encontraron

debilidades y descoordinación interna producto de la limitación política del liderazgo para tener presencia activa dentro de la institución.

Resultados, conclusiones y recomendaciones

Para evaluar este punto creemos necesario abordarlo en función de la perspectiva de los tres grupos que fueron atendidos.

Alcaldes y Directores:

En general, los alcaldes y gerentes participaron activamente en los procesos de acompañamiento comunicacional. En el caso de los alcaldes de grandes ciudades, por el tamaño y la complejidad de su agenda, mantuvieron su compromiso, aunque delegando parte del liderazgo de este proceso entre gerentes de su confianza, especialmente el director general, o los responsables de planificación, recursos humanos y comunicaciones.

En el caso de las alcaldías semiurbanas, los alcaldes asumieron más directamente el liderazgo del desarrollo de la planificación y ejecución de las iniciativas comunicacionales, tanto internas como externas. Esta presencia fue clave para que hubiese en estos casos un involucramiento de los directores y gerentes de las alcaldías en este proceso.

En ambos tipos de alcaldías, los directores asistieron casi regularmente (hubo algunas inasistencias por compromisos de gobierno o situaciones de fuerza mayor) a prácticamente todas las actividades planificadas y programadas. Esto permitió que los objetivos de sensibilización y desarrollo de competencias se fuera incrementando a medida que ponían en práctica lo aprendido, y a medida que el entorno les exigía mayor y mejor manejo de sus relaciones dentro y fuera de la institución.

Consejos Consultivos:

Los Consejos Consultivos, que fueron promovidos por el propio proyecto Prolocal, reúnen miembros representantes de distintos sectores de la sociedad (académicos, profesionales, empresarios, líderes comunitarios, estudiantes), que se organizan en equipos de trabajo según sus competencias y habilidades. Desde lo comunicacional, se vieron positivamente impactados por este componente de acompañamiento al participar activamente en sesiones de planificación, talleres de formación en su rol de comunicadores y voceros institucionales, así como en el ejercicio de este rol. Hasta la fecha de presentación del informe correspondiente, estos grupos continuaban activos. Recibieron además sesiones de consultoría con lineamientos estratégicos diseñados

coordinadamente con ellos para continuar su trabajo institucional en diversos sectores, incluida la comunicación ante crisis y contingencias.

Gobiernos Parroquiales:

Aunque no se trata de una instancia creada en todas las alcaldías, conformada por miembros de la propia comunidad empoderados por las alcaldías para asumir una potestad representativa ante sus comunidades, fue uno de los grupos a los que se les brindó acompañamiento comunicacional. En el principal municipio donde existe esta figura, sus líderes fueron atendidos especialmente para asumir dentro de su rol cuatro áreas:

La comunicación presencial, significó el manejo de herramientas efectivas en la realización de encuentros cara a cara con las comunidades, teniendo como mensajes los contenidos de logros de gestión de la alcaldía.

La vinculación más estrecha con la Institución y sus líderes, incluido el alcalde, lo que desarrolló su sentido de pertenencia e identificación con la alcaldía pero también con la parroquia a que pertenece.

El desarrollo de su participación en medios de comunicación como voceros de sus comunidades.

La elaboración de medios de comunicación propios como carteleras físicas, y las Redes Sociales, fundamentalmente Facebook, que abrió espacios de interacción inéditos para llegar directo a sus vecinos de parroquia.

La experiencia

Fuguet Comunicación y Cambio, como agencia de consultoría que presta servicios principalmente a organizaciones privadas, profundizó su conocimiento y experiencia en instituciones públicas venezolanas.

La aplicación de nuestros modelos de gestión de la comunicación interna y externa permitió comprobar que estos tienen alto impacto en organismos de la administración pública, en los que encontramos poco conocimiento y uso de modelos y procesos comunicacionales para fortalecer relaciones tanto con públicos clave del entorno, como hacia dentro de las organizaciones.

La gestión de la comunicación presencial es altamente efectiva entre líderes y comunidades; el desarrollo de medios de comunicación dentro de las organizaciones es una necesidad. Sin embargo, constatamos que las alcaldías deben lidiar con problemas

que demandan soluciones operativas inmediatas, lo que en ocasiones impide comunicar una visión más estratégica que analice y anticipe situaciones de riesgo que permitan planificar iniciativas preventivas.

Debemos decir que tanto alcaldías, como los Gobiernos Parroquiales y Consejos Consultivos tuvieron un comportamiento ajustado a las expectativas y necesidades del programa, aunque en algunos casos más que en otros. Estos equipos participaron con entusiasmo e identificación con los principios de asistencia técnica bajo la consigna de permitir abiertamente el apoyo profesional e institucional para fortalecer sus procesos operativos y para compartir y aprender desde nuevas ópticas el trabajo de gestionar la función del servicio público. El compromiso asumido con Prolocal, frente a UCAB y Unión Europea fue siempre basado en el respeto a la consecución de objetivos.

Aun en medio de las dificultades que representó para este programa la compleja situación del entorno político, social y económico -que permanentemente puso en riesgo el desarrollo de las actividades planificadas y programadas- los participantes se mantuvieron activos, propositivos y disponibles. Todo esto configura un nivel de compresión y madurez de lo que significa el trabajo conjunto entre instituciones y ciudadanos, demostrando que, a pesar de las adversidades, es posible avanzar para ganar terreno en sociedades ávidas de participar activa y conscientemente en la planificación de sus procesos de gobernabilidad. La continuidad operativa de los Consejos Consultivos aun en ausencia de los alcaldes removidos es prueba de ello.

Consideramos que la relación a lo largo de dos años de actividades se fortaleció a medida que las autoridades comprobaban que las herramientas de apoyo técnico eran aplicadas e impactaban positivamente sobre su gestión comunicacional con públicos clave. Y en nuestro caso, a medida que observamos los niveles de compromiso y procesos de cambio en la orientación de tomaban las relaciones de las autoridades con sus colaboradores.

El caso de los gobiernos parroquiales fue paradigmático, por el aumento de la participación de sus miembros en nuestras iniciativas, el uso progresivo de medios de comunicación y redes sociales en sus comunidades, la aplicación de los modelos de gestión y comunicación presencial en sus parroquias, y el grado de compromiso e identificación con la gestión del gobierno municipal que ellos representaban.

En el caso del componente de acompañamiento comunicacional, nuestras iniciativas estuvieron enmarcadas y direccionadas a fortalecer los valores de la integración social para comunidades organizadas en función de desarrollar proyectos de participación y colaboración teniendo a la comunicación como vehículo capaz de orientar, informar, integrar, motivar y escuchar. Cinco dimensiones indispensables para gestionar las relaciones bajo los principios de democráticos y de convivencia ciudadana.

El componente de acompañamiento comunicacional contó con la supervisión de dos instancias. En primer lugar, del Centro de Estudios Políticos de la UCAB que realizó reuniones periódicas de coordinación con nuestros consultores en Caracas, y en la propia Alcaldía a través de visitas para reuniones con los directivos de la organización. Además, mensualmente nuestros consultores realizaron encuentros con las máximas autoridades (alcaldes, directores generales y director de comunicación o planificación), para emitir un informe detallado de las actividades realizadas, objetivos logrados, acuerdos y compromisos alcanzados, así como las brechas por cerrar en cada caso.

Avances en madurez comunicacional

A partir de una metodología de trabajo propia de Fuguet Comunicación y Cambio, que consiste en establecer el grado de madurez comunicacional en cuatro niveles, pudimos evaluar el grado de avance que pudieron desarrollar las alcaldías.

Los cuatro niveles son, de menor a mayor madurez: Incomunicación, Comunicación Reactiva, Comunicación Divulgativa Alineada a la Estrategia, y Comunicación Integrada a la Estrategia. Los últimos dos son los deseables y, naturalmente, el más recomendable es el cuarto nivel, ya que impulsa el desarrollo de la estrategia organizacional.

Al inicio del proyecto, la mayoría de las alcaldías se ubicaban en el nivel madurez Comunicación Reactiva, especialmente en el ámbito interno de las organizaciones; mientras que en algunas de ellas podían encontrarse en la gestión hacia públicos externos, elementos vinculados al nivel de Comunicación Divulgativa.

El trabajo de acompañamiento que se emprendió estuvo orientado a buscar que tanto en comunicación interna y externa, pudieran fortalecer variables vinculadas a la Comunicación Divulgativa asociada a la Estrategia. Es cuesta arriba que en un plazo de un año o dos, cualquier organización pueda saltar dos niveles. Lo apropiado es consolidar un nivel para luego alcanzar a mediano plazo un nivel superior.

Esta recomendación tiene más validez cuando se trata de instituciones públicas, como es el caso de las alcaldías venezolanas, donde la rotación y la gestión gerencial es impactada por razones políticas.

Esta hipótesis de trabajo pudimos comprobarla, sobre todo en aquellas alcaldías donde existen posiciones gerenciales negociadas entre distintos factores políticos. La curva de aprendizaje para asimilar los cambios en la gestión comunicacional, encuentra frenos por razones políticas y por los acontecimientos del entorno.

En todo caso, aunque no en forma homogénea, las alcaldías pudieron avanzar para pasar de un estatus reactivo a un nivel divulgativo. En algún caso, por tratarse de una organización pequeña, pudieron aplicarse acciones para que, aunque solo en algunas variables, pudieran alcanzarse parámetros en el mayor nivel, es decir, en el punto en que califica para una madurez comunicacional de mayor impacto estratégico.

Entendiendo que la comunicación tiene impacto sobre la estrategia de la organización, y que la primera apoya y transforma a la segunda acoplando sus objetivos y acciones, podemos decir que al inicio del proyecto de acompañamiento de Prolocal existía un idea difusa y muy operativa de la gestión comunicacional en los gobiernos municipales que abordamos.

Esto se traduce en la baja alineación entre los objetivos de la gestión municipal (programa de gobierno) y los objetivos de los planes de comunicación (iniciativas de acción frente a los públicos clave).

Producto del trabajo de dos años de acompañamiento, cuyo diagnóstico y plan de trabajo permitieron la realización de sesiones de planificación, aprobación y ejecución de las iniciativas descritas en los informes técnicos, el conjunto de alcaldías logró alcanzar mejores niveles de desempeño comunicacional, incorporando una visión más estratégica a medida que los actores internos dimensionaban las herramientas disponibles como parte de una estrategia integrada a sus grandes objetivos.

De esta forma, las alcaldías culminaron el acompañamiento con mayor presencia de elementos del grado de madurez comunicacional mínimo deseado. En este caso, el plan comunicacional toma en cuenta el plan estratégico de las alcaldías, pero sin formar parte del mismo. Apoya el plan y cada una de sus iniciativas como instrumento de difusión, pero al no estar inserto como una iniciativa estratégica, su impacto no es aprovechado en su totalidad.

En este nivel, los objetivos comunicacionales se ciñen a los lineamientos estratégicos con el propósito de que el personal y la comunidad los conozca. Existen mensajes generales, en el marco de la estrategia, pero unidireccionales, con interacción en algunos casos.

Lo deseable es que las alcaldías no abandonen ni los planes ni el conocimiento aprendido, para que puedan lograr un nivel de madurez comunicacional estratégico.

Se recomienda incorporar el componente de la Comunicación Estratégica en la elaboración de los planes de gestión de cada gobierno municipal, incluyendo procesos de diagnósticos periódicos, sesiones de planificación de la comunicación, así como el diseño de iniciativas con participación de las distintas áreas de la institución y sectores clave de la comunidad. La propuesta de valor de la comunicación municipal debe contar

con la visión, las necesidades y los deseos de los públicos clave, internos y externos, lo que amerita una revisión constante del mapa de actores.

Desde un comienzo, este componente de comunicación constató los niveles de compromiso de los alcaldes con sus equipos de trabajo, en la tarea de brindar apoyo a las iniciativas de Prolocal. Esto sin duda marca una diferencia a favor de cualquier iniciativa que busca la transformación cultural de las organizaciones.

La participación del liderazgo a través de los gerentes, directores y jefes de las alcaldías resultó determinante para dar presencia y relevancia a este proyecto. Esto fue mayor en aquellas donde hubo un mayor compromiso. Esta acción, que se tradujo en presencia de líderes, incorporación de modelos y herramientas de trabajo a su quehacer diario, les permitió desarrollar su rol de orientadores y guías sobre los equipos de trabajo.

Aunque se constató más comunicación descendente que ascendente, en muchos casos menos reactiva, pudo observarse en la gestión interna una mejora progresiva de la comunicación entre unidades y dentro de las unidades, aunque en menor medida entre los organismos asociados a la alcaldía (los institutos municipales) y las unidades gerenciales de las alcaldías.

Se recomienda la práctica sistemática de comunicación presencial interna y externa. Trabajadores y comunidades son públicos clave que ameritan la atención directa de los líderes, a través de la participación activa en programa y proyectos. La experiencia de los Consejos Ciudadanos fue, sin duda, un acierto en comunicación externa, lo mismo que el desempeño de los Gobiernos Parroquiales en los casos en los cuales estos organismos fueron instaurados de la mano de Prolocal.

Fuentes y referencias documentales

Kelly, Janet. 2003. *Políticas públicas en América Latina, teoría y práctica*. Ediciones IESA.

Van Riel, Cees R.M. 1997. *Comunicación corporativa*, Prentice Hall.

Garrido, Francisco. 2001. *Comunicación estratégica*, Gestión 2.000.

D'Aprix, Roger. 1999. *La comunicación para el cambio*. Granica.

Asistencia Técnica

Componente Gestión de innovación | 3

Beatriz Cisneros A.*

Gestión de innovación para la planificación participativa del desarrollo local

Introducción

Los problemas de una sociedad, la búsqueda de potenciales soluciones y el impulso del crecimiento económico necesario para garantizar el bienestar de la población, suelen ser entregados plenamente a los gobernantes, a quienes luego se reclama la ausencia de satisfacción de unas expectativas que muchas veces ni siquiera han sido realmente o adecuadamente expuestas por la ciudadanía.

Nos encontramos ante ciudadanos que pasan una parte de su vida atentos a las propuestas de quienes buscan acceder al poder a través del voto y la otra mitad esperando que vengan a cumplir lo ofrecido, una vez que han sido elegidos. Podríamos considerar ésta como una situación de carácter universal que varía en grado de intensidad entre unas sociedades y otras, según el aprendizaje histórico de las fuerzas políticas y de la ciudadanía en su búsqueda de gobernabilidad y de gobernanza.

Entendemos que la gobernabilidad dependerá de la capacidad que tenga un gobierno para transformar de manera efectiva las expectativas de la ciudadanía en políticas públicas, políticas que al final deberían reflejarse en términos de desarrollo humano y de sólida institucionalidad, coadyuvando así también a la gobernanza. Es clave, en consecuencia, la capacidad que la ciudadanía tenga para insertar sus expectativas en la agenda de gestión del gobierno, para lo cual es necesario que esté conscientemente empoderada para ello. Los acuerdos entre ambos -gobierno local y ciudadanía- en relación a las expectativas y la incorporación de estas en la planificación, son clave para la gobernabilidad.

Por lo tanto, es necesaria la apertura que la gestión pública tenga para planificar a partir de las propuestas ciudadanas. Sin embargo, la voluntad de romper paradigmas abriéndose a dicha participación en el diseño de planes de desarrollo implica riesgos que los gobiernos tradicionalmente han estado poco dispuestos a asumir. La dinámica política electoral es determinante en la baja capacidad de riesgo de los gobernantes, lo

que a su vez incide en la ya "natural" apatía de los ciudadanos, quienes sienten no tener oportunidades para intervenir y resolver lo que creen que le corresponde al gobierno decidir. Adicionalmente, la planificación participativa constituye un proceso colectivo, y como tal depende de la complejidad de la interacción humana, que en este caso además es llevada al plano de la gestión pública.

En tal sentido, las dificultades que inciden en la planificación participativa pueden convertirse en un círculo vicioso e igualmente perverso, que a la larga incide en la capacidad de desarrollo sostenible de una nación.

Algunos gobiernos en el mundo, particularmente a nivel local, han tomado conciencia de la importancia de la participación ciudadana y la han estimulado mediante procesos de innovación abierta, apoyándose en la tecnología para canalizar la presentación de propuestas por parte de los ciudadanos. Aun cuando esta es una herramienta muy útil que ha brindado resultados positivos, consideramos que no es suficiente.

Es necesario generar estímulos que faciliten la liberación de la capacidad de los ciudadanos para intervenir en los asuntos públicos con una visión holística de mediano y largo plazo, con compromiso intergeneracional y con una disposición a engranar conocimientos, recursos y esfuerzos para construir más allá del período de vigencia de unas autoridades públicas determinadas.

Se trata más de un desafío de cambio cultural que nos invita a abordarlo con alternativas innovadoras.

Los desafíos de la planificación participativa en el desarrollo local en Venezuela

La incursión del Proyecto Promoción de la Planificación Participativa en el Desarrollo Local (Prolocal) en varios municipios entre 2014 y 2015, permitió observar la fragilidad de los vínculos entre las alcaldías y los ciudadanos, a pesar de ser el ámbito municipal el de mayor cercanía entre ciudadanía y gobernante.

Los informes del proyecto referían la debilidad de los gobiernos locales en su capacidad de convocatoria a miembros de la sociedad civil, pero también su poca apertura a la diversidad de perspectivas implícita en ésta. Por otra parte, desde la ciudadanía, se observaba limitado o poco compromiso hacia la gestión local, circunstancia que responde a la apatía ciudadana hacia el involucramiento en los asuntos públicos que, en el caso venezolano, se ve agravada por la desconfianza y la desesperanza aprendida, debido al contexto político venezolano dominado cada vez más por un autoritarismo hegemónico.

En Prolocal encontramos cuatro desafíos que pensamos pueden ser comunes a cualquier municipio:

1. Incentivar en el gobierno local la apertura a la participación ciudadana
2. Facilitar la interacción entre actores diversos de la ciudadanía
3. Mejorar la interlocución de la ciudadanía en los asuntos públicos
4. Lograr un compromiso duradero entre ciudadanos y gobierno local

Estos desafíos nos ofrecían oportunidades de intervención experimental en algunos municipios del proyecto, con una metodología que previamente habíamos diseñado para impulsar el desarrollo socio-económico local a partir de una cultura para la gestión de innovación.

Sin embargo, nuestra invitación a pensar y planificar un futuro debió enfrentar una muralla de impotencia que determinaba la inamovilidad no solo de la ciudadanía, sino incluso de funcionarios de las alcaldías, debido a la convicción de que nada puede hacerse mientras las condiciones del país no cambien. Cabe preguntarse entonces: ¿Cómo lograr cambiar el juego? ¿De qué o de quién depende que cambie? ¿No será sino hasta que todo cambie el momento para comenzar a repensarse? ¿O debemos buscar formas para procurar el cambio y estar listos para cuando ese momento llegue?

Responder a estas preguntas sin el pesimismo paralizador, sin la desconfianza hacia el poder de acción de la ciudadanía y con disposición a modificar el estado de las cosas, exige un cambio en los esquemas mentales y en una actitud derrotista quizá implantada y exacerbada en la cultura nacional.

Al comentar el libro *Innovación local en América Latina. Una mirada a la agenda regional*, coordinado por Cabrero y Carrera, Zabaleta (2009) subraya que -a pesar de que ha habido cambios en la interacción Estado/ciudadanía, que perfilan un entorno nuevo de mayor colaboración y participación en las localidades latinoamericanas- la innovación aún enfrenta limitaciones debido a sus pasados autoritarios y centralizados.

Al ser el autoritarismo y la centralización lo que rige el contexto político venezolano, es de esperarse entonces que exista dificultad para la apertura, la flexibilidad, la aceptación de la diversidad y la capacidad de riesgo, aún más para tener una visión de futuro. En fin, pensamos que hay poca disposición a innovar en la gestión pública en un momento en el que más debería haberla.

La Gestión de innovación como propuesta metodológica

Ante los desafíos expuestos, nos planteamos trabajar con funcionarios de los gobiernos locales y con actores clave de la ciudadanía para conducir procesos generadores de nuevas ideas que pudiesen crear valor en áreas clave del desarrollo local. Esto sería en sí mismo un proceso de innovación en la gestión pública municipal en Venezuela.

> …el concepto de innovación en la gestión pública local es destacable porque se enfoca en la capacidad de un espacio local para organizar de manera eficiente los recursos con los que dispone, desarrollar nuevas tareas y modificar las estrategias de acción local con el fin de atender mejor los problemas públicos que enfrenta dicho espacio. (Hernández,2009)

Al igual que ocurre en las organizaciones de alto desempeño, nos planteamos como premisa que las aspiraciones de los actores de una sociedad -partes interesadas en el desarrollo de ésta- debían poder traducirse en una misión, una visión y una estrategia que impulsaran la dirección de procesos críticos, la administración de recursos y la organización de los diversos actores para trabajar alineadamente en función de objetivos estratégicos definidos. (Curtice et al.,1993).

De la misma manera, partimos del principio de que las organizaciones más competitivas, con mayor probabilidad de crecimiento sostenible, son aquellas que han desarrollado sus capacidades creativas e innovadoras creando valor a partir de ellas. En virtud de ello, un objetivo debería ser desarrollar tales capacidades en diversos actores del municipio, aspirando a que estos tengan un efecto multiplicador en la sociedad local.

Asumimos como premisa que la participación en un proyecto innovador es un elemento de motivación y fortalecimiento para todos aquellos que se involucran en él. Conducir el proceso con la flexibilidad que se requiere, y evidenciando la permanente optimización del valor de las ideas que se generan, agrega energías positivas a todo individuo que participa en el proceso (Centrim, 2008) y por lo tanto, lo empodera. En tal sentido, consideramos que el estímulo que de manera holística y coordinada pudiéramos brindar a diversos actores de una sociedad (gobierno, organizaciones de la sociedad civil, empresas, instituciones, universidades) a partir del manejo de "herramientas" de gestión de innovación, podía lograr el empoderamiento y la interacción de tales actores, así como su alineación en la construcción y alcance de una visión común.

En el proyecto llevado a cabo con Prolocal, invitamos separadamente tanto a las autoridades locales como a los ciudadanos -que fueron convocados por su vinculación a instituciones locales o por su liderazgo en determinados espacios de municipio- a ser parte de un "experimento" que tenía su basamento en diversas experiencias previas ya estudiadas, así como en metodologías que adaptamos para tal fin. En tal sentido, nos planteamos una intención estratégica para iniciar un proceso de innovación en la

gestión pública: impulsar el desarrollo local sostenible con participación ciudadana, a partir de estrategias basadas en la gestión de innovación. Esta intención estratégica se convertiría en nuestro desafío común. En cada caso, el desarrollo local sostenible debía ser visionado y definido a efectos del proyecto por los participantes de cada localidad.

Nos planteamos entonces cinco objetivos específicos:

1. Construir una visión de futuro de manera conjunta entre funcionarios de las alcaldías y ciudadanos para brindar foco a su proceso local de innovación.
2. Facilitar en actores clave del municipio la comprensión de la innovación como una forma esencial de incidir en sus áreas de influencia y crear valor en su entorno.
3. Facilitar en actores clave del municipio el reconocimiento de las actitudes y habilidades para la gestión de innovación.
4. Identificar oportunidades de innovación y generar ideas nuevas para alcanzar la Visión de futuro construida.
5. Estimular la organización de los ciudadanos para promover la participación y la innovación para el desarrollo local, más allá de la ejecución de nuestro proyecto.

Ejes de Ambición que determinan la visión

Tomando en cuenta que la situación del contexto político ha afectado profundamente la capacidad del venezolano para pensar optimistamente el futuro, se hace necesario desarrollar la capacidad de imaginarlo con ambición y no con las limitaciones propias de la desesperanza. Para ello, decidimos estimular la construcción conjunta de una Visión de desarrollo local, valiéndonos de la definición de Ejes de Ambición, metodología desarrollada por la empresa consultora Arthur D. Little y que adaptamos para ser trabajada en el contexto que nos ocupa (ADL,1998).

La capacidad de construir una visión de futuro en conjunto –funcionarios públicos y ciudadanos comunes– aprovechando las oportunidades de desarrollo existentes a nivel local y partiendo de las ambiciones personales, generaría una tensión creativa para impulsar al equipo a buscar opciones innovadoras para cerrar la brecha existente entre la situación actual de sus municipios y la situación deseada. Esto a su vez, facilitaría el diseño de políticas públicas que posteriormente permearían de manera adecuada a la ciudadanía, comprometiéndola con el éxito de las mismas.

La identificación de unos Ejes de Ambición claramente definidos constituye objetivos estratégicos para impulsar la acción hacia una planificación participativa del desarrollo sostenible local. Con un promedio de cinco ejes definidos se puede delimitar el gran espacio de oportunidades que cada municipio tiene para planificar e impulsar el desarrollo sostenible local. Estos ejes permiten brindar foco a un proceso de innovación para la planificación participativa en cada municipio.

Viaje de innovación

Los ciudadanos deben ser parte de la generación de soluciones y para ello deben sentirse empoderados como parte del proceso de planificación y también de la ejecución. Este empoderamiento no debe ser solo de carácter individual, debe provenir también del trabajo colaborativo de los ciudadanos.

La planificación participativa exige lograr la articulación entre ciudadanos y entre éstos y el gobierno, lo que se dificulta por la diversidad de los mismos y por la complejidad de sus relaciones. Construir una plataforma ciudadana para emprender acciones de manera conjunta hacia una planificación participativa del desarrollo sostenible local, nos sugiere desarrollar una cultura innovativa en actores clave de la ciudadanía, para lograr en mediano plazo acciones colaborativas y una mejora continua de los procesos que pueden llevar al cumplimiento de los objetivos propuestos en el proyecto.

Entendemos la innovación como un flexible proceso humano-colectivo que permite recorrer un camino en el que se optimiza el valor potencial de ideas nuevas, que se ejecutan en un entorno determinado para mejorar o cambiar el estado de las cosas, generando beneficios a la sociedad. Asumimos que la innovación es una condición sine qua non para lograr un desarrollo sostenible, incrementar la competitividad de un país y así asegurar la prosperidad de su población.

En el proyecto ejecutado con Prolocal nos apoyamos en la metodología *Managing Innovation*™ del Centre for Research in Innovation Management (Centrim) de la Universidad de Brighton (Inglaterra), con adaptaciones que realizamos para su aplicación en nuestro contexto. Ello nos permitió conducir el proceso mediante un sistema de aprender-haciendo, en el que cada caso -cada municipio- ayudó a nutrir el proceso en otro.

La innovación es un camino que conlleva riesgos, hay incertidumbre, complicaciones que se tornan en obstáculos, callejones sin salida, interrogantes y también descubrimientos. Por ser un proceso humano y colectivo, es necesaria una adecuada gerencia del proceso. De acuerdo con las investigaciones del Centrim, se requieren actitudes y habilidades específicas para poder avanzar en cada una de las cinco fases de lo que denomina el "viaje de innovación": la búsqueda, la exploración, el compromiso, la realización y la optimización. (Universidad de Brighton, Centrim. 2008)

El Programa de formación *Managing Innovation*™ contempla dinámicas que permiten tomar conciencia de las actitudes que son favorables o desfavorables para transitar con éxito cada fase del viaje, así como conocer las habilidades que son claves para avanzar en el recorrido. Tomar conciencia de los esquemas mentales adecuados para crear valor en medio de un contexto de incertidumbre y desarrollar habilidades para ello, se ajusta a nuestra propuesta de activación y articulación de la sociedad para lograr generar valor, superando la negativa emocionalidad que impera debido a la crisis política, social y económica del país.

Las actitudes y habilidades para la gestión de la innovación tienen correlación con valores ciudadanos como la responsabilidad, el respeto, la tolerancia, la comunicación, la colaboración, la transparencia, el compromiso. Por lo tanto, consideramos estratégico trabajar con las dinámicas del Programa *Managing Innovation*™ con el fin de facilitar en funcionarios y ciudadanos el reconocimiento del valor de la apertura, de la flexibilidad, de la capacidad de escucha, del debate constructivo y del trabajo colaborativo para la cocreación de planes de desarrollo local.

Por ello hemos señalado que se trata de un desafío de cambio cultural. Para afrontarlo es necesario entrar en procesos reflexivos, de aprendizaje profundo a través de la introspección, del reconocimiento de errores y de logros, en medio de un proceso de búsqueda de nuevas significaciones y de un propósito que trascienda a quienes lo llevan a cabo. Esto genera un compromiso que obliga a un mejor entendimiento de las necesidades, a la búsqueda de soluciones y a la identificación permanente de oportunidades. Sin embargo, requiere de un tiempo que permita evaluar en el transcurso de un tiempo el grado de éxito obtenido durante el aprendizaje. (Cisneros,2011).

El acompañamiento de este proceso de creación y aprendizaje, es fundamental. Debe haber un Gestor de Innovación que oriente el proceso, sirviendo como guía durante el "viaje" en cada municipio, facilitando la liberación de las capacidades de los ciudadanos y funcionarios participantes del proyecto, estimulando la creatividad, indicando cuando están listos para avanzar hacia la próxima fase, desarrollando algunas habilidades clave y sobre todo ayudando a tomar conciencia de las exigencias para convertirse ellos mismos -los participantes- en gestores de futuros procesos de innovación.

Se busca así obtener los siguientes resultados:

1. Una Visión de futuro construida de manera conjunta entre Gobiernos locales y representantes de la ciudadanía, con Ejes estratégicos definidos para brindar foco al desarrollo sostenible local.

2. Actores locales articulados en un trabajo de creatividad colaborativa, con formación para actuar como gestores de innovación en sus municipios.

3. Un plan de acción formulado a partir de iniciativas generadas por la ciudadanía, que brinde insumos para una agenda municipal de políticas públicas para el desarrollo sostenible local.

4. Una plataforma ciudadana constituida como instancia de participación, articulación y trabajo colaborativo de diversos sectores de la ciudadanía, capaz de promover la innovación y de proponer políticas, planes y proyectos en el ámbito de las competencias municipales y de la vida local.

Las actividades previstas en nuestra metodología de intervención requirieron de dos acciones previas:

1. La identificación de actores claves de la ciudadanía de cada municipio, para lo cual sugerimos diseñar una matriz que permita contar con una identificación descriptiva previa de potenciales grupos destinatarios del proyecto con quienes trabajaríamos directamente. Debe evitarse dejar a los gobiernos locales la tarea de identificación de tales actores, a fin de evitar que los participantes sean solo personas adeptas o cercanas a las autoridades de turno.

2. La presentación a la alcaldía y a los actores clave identificados en cada municipio de la propuesta de intervención en el proyecto con la gestión de innovación como estrategia para impulsar el desarrollo sostenible local de manera participativa. En el caso de Prolocal, se abordaron los conceptos de innovación y competitividad, se presentaron ejemplos de localidades que en otros países han impulsado su desarrollo a partir de la innovación y se propuso una hoja de ruta indicando transparentemente que se trataría de un experimento, por lo que esa hoja de ruta se podía ir modificando de acuerdo al desarrollo del proyecto, que venía a ser en sí mismo un proceso de innovación en Venezuela.

La gestión de innovación como propuesta metodológica para promover la planificación participativa fue aplicada con Prolocal en cinco municipios de dos estados del occidente de Venezuela: un municipio correspondiente a una ciudad intermedia, un municipio correspondiente a una ciudad dormitorio y tres municipios semiurbanos, cercanos a la capital de estado. Los cinco municipios aceptaron nuestro desafío.

Una visión conjunta de futuro: incentivo a la apertura del gobierno local

Cuando se le plantea a una alcaldía construir una Visión de futuro e identificar ejes estratégicos para planificar el desarrollo local conjuntamente con los ciudadanos, puede haber reacciones que van desde el resquemor hasta la curiosidad, desde el cuestionamiento hasta la indiferencia. Lograr, ante todo la apertura para esa construcción conjunta, de parte de quienes tienen la responsabilidad principal de las políticas públicas, es fundamental para motivar la participación ciudadana.

Si el gobierno local ya se encuentra en una gestión avanzada, es de esperarse que cuente con unas líneas estratégicas definidas, con un plan municipal de desarrollo y con un esfuerzo de formulación que sea orgullo de un buen Director de Planificación. Además, es bastante probable que se prevea que esa estrategia se extienda hacia un nuevo período en una posible renovación electoral.

Lograr en tales circunstancias la apertura de un gobierno local a la construcción de una Visión compartida y a la identificación de ejes estratégicos con participación ciudadana exige el uso de herramientas motivacionales para conectar a ciudadanos y funcionarios del gobierno local, entendiendo que éstos últimos también son ciudadanos.

Herramientas clave para visionar el futuro

Para construir una visión de futuro del municipio, de manera conjunta, es necesario estimular la imaginación individual, generar la reflexión en torno al poder de la conjunción de fuerzas, tomar conciencia del contexto, mover las emociones y liberar la creatividad colaborativa.

El **estímulo a la imaginación** individual para planificar el futuro siempre es necesario, lo es particularmente más en un contexto de profunda crisis social, económica y política. La incertidumbre y el desánimo ante fracasos continuos en intentos de rescate de la gobernanza pueden conllevar a una atrofia de la capacidad para imaginar el futuro, al menos de manera constructiva. Así lo observamos en el caso venezolano.

En la experiencia desarrollada en cinco municipios, previo a un primer encuentro para un taller conjunto con funcionarios y ciudadanos, logramos activar la imaginación de algunos ciudadanos pidiéndoles que nos enviaran los titulares que sobre su municipio deseaban ver publicados en los medios de comunicación al cabo de unos años. El mayor número provino de ciudadanos de la ciudad intermedia, quienes recientemente se habían organizado y tenían entre sus objetivos pensar su ciudad a tres décadas después, algo

fuera de lo común. Igualmente recibimos algunas respuestas de uno de los municipios rurales en los que acordamos intervenir con gestión de innovación. Algunos titulares visionaban problemas del momento ya solucionados, otros reflejaban la calidad de vida deseada por los ciudadanos y otros, totalmente futuristas, proyectaban grandes ambiciones de desarrollo y modernidad en su municipio.

Generar la reflexión sobre la importancia de involucrarse y ser parte de las soluciones es necesario tanto por la apatía hacia el involucramiento en los asuntos públicos como en virtud del burocratismo y los celos que caracterizan a quienes ejercen la autoridad en funciones de gobierno.

La reflexión abierta o pública crea un ambiente propicio para romper barreras entre funcionarios y ciudadanos, dar paso a la realización de dinámicas orientadas a la construcción conjunta de una Visión del municipio y crear condiciones para el trabajo conjunto en función del desarrollo local. Para ello el uso de recursos audiovisuales como videos documentales o motivacionales ayudan a facilitar participaciones reflexivas sobre las actitudes de apatía, indiferencia o comodidad, así como sobre la importancia de conjugar fuerzas para brindar solución a problemas que afectan a todos.

Ubicar a los participantes en el **contexto local** mediante un análisis de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas, permite focalizar la atención de los participantes en condiciones específicas del municipio que posiblemente se pierden de vista para estimular la construcción de una Visión municipal.

En este punto es importante recordar que, aunque las competencias de los gobiernos locales para responder a expectativas de la ciudadanía son limitadas por ley y por asignación de recursos, los ciudadanos tienen amplio poder para complementar el ámbito de la autoridad local y exigir respuestas a sus gobiernos regionales y al gobierno nacional. Empoderarlos para ello, coadyuva igualmente a que la Alcaldía encuentre valor en la participación de los ciudadanos.

Definido el FODA de cada municipio, buscamos **procurar la creatividad** colectiva sin olvidar que el punto de partida se encuentra en las ambiciones personales y en la imaginación individual. La creatividad es la fuente de la materia prima de la innovación: las ideas. Procurar un ambiente favorable para que todos los actores, ahora en conjunto, den rienda suelta a su imaginación teniendo una intención estratégica común y una previa clarificación de la situación del entorno, permitirá al conjunto de actores reunir muchas ideas e identificar las mejores oportunidades para iniciar un viaje de innovación.

Para **facilitar la creatividad** es necesario modelarla, utilizar herramientas que despierten la curiosidad, la motivación y la apertura a las posibilidades que existen para mejorar o cambiar el estado de las cosas. Esto coadyuva a que los actores se provean de

lo que consideramos el "combustible" indispensable para poder emprender un "viaje de innovación": la pasión.

Despertar la pasión por lo que nos es propio es apremiante para poder resistir y persistir en situaciones que son o pueden ser adversas. En tal sentido, **mover las emociones** de los actores puede facilitar la creatividad y estimular la pasión por lo local, lo que en los casos trabajados se logró al visualizar los titulares -enviados previamente- como noticias publicadas en la prensa regional, nacional e internacional, mediante montajes de Photoshop.

En los dos municipios cuyos ciudadanos remitieron los titulares "publicados", se logró un impacto emocional evidente al poder visualizar -aun cuando en una prensa ficticia- el futuro deseado. En el caso de los municipios cuyos participantes no enviaron titulares, proyectamos los del municipio cercano, logrando reacciones de sorpresa ante las ambiciones de municipios vecinos.

Una vez creadas las condiciones para **liberar la creatividad colaborativa** de los participantes, proseguimos con una dinámica grupal para la identificación de los Ejes de Ambición del municipio. La conformación de equipos de trabajo multidisciplinarios (funcionarios, empresarios, profesores universitarios, estudiantes, representantes de ONG's, líderes comunitarios, etc.) permite reunir la diversidad de ambiciones personales para convertirlas en una ambición colectiva. Estas pueden ser reflejadas solicitando la redacción de una nota de prensa que desearían ver publicada en los medios en un período de tiempo no mayor a 10 años.

Al compartirse las notas de prensa de cada equipo, se pueden identificar todos los atributos de satisfacción que resaltan de cada una de ellas e iniciar un debate argumentativo que permita valorarlos para seleccionar entre cuatro y seis que se estimen de mayor importancia por consenso. Estos atributos conducirán a la definición de los Ejes de Ambición del municipio que representan objetivos estratégicos para impulsar el desarrollo local sostenible con la participación ciudadana.

Los Ejes de Ambición clarifican el espacio de oportunidades para la planificación participativa del desarrollo local, definen donde existen mayores posibilidades para crear valor en el municipio y brindan foco para continuar un proceso de innovación teniendo una visión conjunta.

Reflexiones sobre la experiencia desarrollada en PROLOCAL

En todos los casos trabajados en PROLOCAL se llegó a acuerdos iniciales sobre los Ejes de Ambición del municipio; sin embargo, sólo en dos municipios fueron

plenamente definidos en la dinámica conducida bajo facilitación. En dos municipios, ciudadanos y funcionarios hicieron ajustes posteriores en la definición de los Ejes y en un municipio - correspondiente a la ciudad intermedia - dos ejes fueron cambiados por otros por sugerencia del gobierno local y en acuerdo con los ciudadanos que formaron parte del proyecto. Se anexan cuadros con los Ejes tal como fueron trabajados por los municipios.

Cabe destacar el involucramiento de las autoridades en este proceso. En dos municipios los Alcaldes y sus principales Directores participaron con los ciudadanos en la definición de los Ejes y se involucraron igualmente en actividades subsiguientes orientadas a generar ideas para alcanzar los objetivos estratégicos trazados. En un tercer municipio, participaron algunos Directores de la Alcaldía y en una sesión posterior con los ciudadanos, el Alcalde y su Directora General validaron los Ejes definidos, a partir de lo cual mantuvieron su apertura y apoyo a las actividades subsiguientes. En el municipio correspondiente a la ciudad dormitorio, el Director General de la Alcaldía se involucró en todo el proceso. Sin embargo, el caso más relevante fue el del municipio correspondiente a la ciudad intermedia, en el cual participaron varios Directores de áreas clave y de manera muy particular todo el equipo de planificación de la Alcaldía, que se mantuvo hasta el final del proceso y se posesionó de éste conjuntamente con los ciudadanos.

En las dinámicas realizadas no observamos pretensiones de los funcionarios de ejercer autoridad sobre sus grupos de trabajo, aun cuando las intervenciones de los mismos conllevaran el aporte de data de interés sobre las problemáticas abordadas.

Destacamos la experiencia desarrollada en la ciudad intermedia por cuanto en esta se generó el mayor debate reflexivo, tanto sobre los ejes identificados como sobre su definición. Algunos incluso fueron ajustados aún varias semanas después de realizada la actividad. Consideramos que son varios los factores que pudieron incidir en ello:

1. La mayor complejidad de una ciudad intermedia.
2. La existencia previa de un Plan Municipal de Desarrollo muy bien diseñado.
3. La participación de todo el equipo de planificación de la alcaldía.
4. La participación de ciudadanos, profesionales de alto nivel con experiencia en planificación urbana.
5. Las reflexiones generadas por la interacción con un representante de la Alcaldía de Medellín.

El impacto positivo de la apertura lograda en los gobiernos locales a través de las herramientas utilizadas para un trabajo conjunto, estimuló la continuidad de la

participación de los ciudadanos en el proyecto, coadyuvando a la incorporación posterior de otros actores clave.

Esquemas mentales para una mejor interacción

Lograda una Visión conjunta y definidos los ejes que representan objetivos estratégicos, se cuenta con una ambiciosa y a la vez realista descripción del espacio de oportunidad para innovar e impulsar el desarrollo local. El espacio de oportunidad ha sido delimitado por áreas de desarrollo del municipio para las que se requieren nuevas ideas que coadyuven a una mejora de la situación actual o a un cambio disruptivo de la misma.

Asumiendo la innovación como la optimización del valor potencial de ideas nuevas, buscamos reunir el mayor número de ideas posibles, sin poner límites en la cantidad ni en la calidad de las mismas. Las ideas ambiciosas y fuera de lo común son bienvenidas en una primera fase del proceso. Es importante que todos participen y para ello se requiere que todos los que son parte del proceso -ciudadanos y funcionarios- estén abiertos a recibir todas las ideas, sin juzgarlas de inicio, sin atarse a la primera idea que parezca buena y sin insistir exclusivamente en las ideas propias. Más ideas reunidas, más posibilidades de innovar.

Luego de la recolección de ideas, estas deben ser debatidas para profundizar sobre el valor de las mismas. Asumir ese debate con pensamiento crítico, con sólidas argumentaciones, con apertura de pensamiento y respetuosos a perspectivas diferentes que pueden fortalecer las ideas propias, es clave para estar en capacidad de seleccionar las ideas que tienen el mayor valor potencial para impulsar el desarrollo local sostenible.

En esta etapa del proceso el clima de trabajo es menos distendido que en la primera, ya que deben buscarse acuerdos y posiblemente descartar algunas ideas. Esto nos exige enfrentar un desafío directamente vinculado con la naturaleza humana: superar la complejidad de la interacción entre individuos con diversidad de perspectivas, algo necesario para lograr una exitosa colaboración creativa. Una buena interacción es importante para poder llegar a consensos, siendo capaces de priorizar, escoger, desechar ideas o integrar y construir sobre las ideas de otros para lograr mayor valor.

Este proceso no se ejecuta de manera evidentemente exitosa debido a los esquemas mentales con los que cada individuo crece y se desarrolla. Tomar conciencia de cómo determinadas actitudes pueden favorecer u obstaculizar la optimización del valor potencial de ideas nuevas es vital para lograr los objetivos que nos trazamos.

En tal sentido, es conveniente trabajar con el grupo que de manera conjunta construyó la visión del municipio -lo llamaremos grupo de base- para iniciar su formación como gestores de innovación. Esto les permitirá reconocer sus propias actitudes favorables u obstaculizadoras del trabajo colaborativo, conocer las habilidades que les permitan orientar un proceso de innovación en sus áreas de influencia y practicar ambas mediante la solución de variedad de desafíos orientados a llevar a cabo una planificación participativa del desarrollo local. Luego de esto, podrán ser inspiradores y orientadores de nuevos procesos en el municipio.

Herramienta clave: el Laboratorio de innovación ciudadana

Mediante un sistema de aprender-haciendo, se plantea al grupo de base -ya con base de conocimientos sobre la gestión de innovación- un desafío medular para avanzar en la planificación participativa con gestión de innovación: organizar, convocar y conducir un Laboratorio de Innovación Ciudadana en función de los objetivos estratégicos definidos por los Ejes de Ambición identificados para el municipio.

El Laboratorio de Innovación Ciudadana es un mecanismo clave para la planificación participativa del desarrollo local. Diseñado y conducido mediante técnicas de gestión de innovación, en un proceso adaptado para nuestros fines, el Laboratorio ha sido efectivo para lograr una productiva interacción entre ciudadanos y entre estos y quienes ejercen funciones en la gestión pública.

Con el Laboratorio de Innovación Ciudadana nos proponemos los siguientes objetivos:

1. Activar públicamente el modo innovación para el desarrollo sostenible local. Es decir, expandir el proceso más allá del grupo base con el que iniciamos el mismo.
2. Incorporar nuevos actores a la propuesta de planificación participativa del desarrollo local con gestión de innovación.
3. Validar los Ejes de Ambición -objetivos estratégicos- identificados y definidos con los que se propone impulsar la innovación para el desarrollo sostenible local.
4. Identificar oportunidades para avanzar hacia el cumplimiento de las metas propuestas en cada Eje.
5. Generar nuevas ideas que promuevan acciones innovadoras para alcanzar el objetivo propuesto en cada Eje.

En atención al segundo objetivo -la incorporación de nuevos actores locales- el grupo de base identifica e invita a participar en este Laboratorio a actores del municipio vinculados con los Ejes de Ambición previamente identificados y definidos. Se incorpora así a un número amplio de funcionarios públicos, empresarios, académicos, representantes de la sociedad civil organizada, líderes comunitarios, que tienen conocimientos sobre cada Eje por razones de diversa índole, bien sea vivenciales, científicas, profesionales, organizacionales, etc.

La dinámica del Laboratorio debe contemplar una exposición inicial sobre la situación actual del municipio en lo que respecta a todos los ejes identificado, partiendo de la definición que se le ha dado a cada uno de éstos. Se comparte igualmente los indicadores contemplados para medir el desarrollo del eje y la meta planteada a un período determinado de tiempo. Por ejemplo:

Eje Desarrollo Económico Sostenible

Definición	Reactivación y dinamización de la economía de la ciudad-región a través del impulso de la especialización inteligente del sector productivo, la atracción de inversiones, la promoción del emprendimiento y la innovación.
Indicadores	Número de empresas registradas en el SEMAT con más de 3 años de funcionamiento. Número de empleos generados por año durante el período del plan.
Situación actual*	1.624 empresas registradas en el SEMAT al 2016, cifra que representa un 44% menos de los registrados el año anterior.
Meta al 2025	Cuadruplicar el número de empresas registradas al 2016.

*La situación actual es objeto de desarrollo por parte de un conocedor de la materia.

Una vez que todos los actores invitados de la ciudadanía local conocen el contexto relativo a todos los ejes, se inician por separado las dinámicas de cada grupo de trabajo con experticia en los mismos. Estas dinámicas son conducidas por integrantes del grupo base -combinando funcionarios y ciudadanos-, quienes actúan con base en la formación inicial recibida en Gestión de Innovación y a una inducción previa al Laboratorio.

El primer paso de cada grupo de trabajo consiste en una tormenta de ideas que permitan impulsar el eje hacia las metas planteadas y lograr el objetivo estratégico implícito en su definición. La técnica utilizada para la tormenta de ideas debe asegurar la participación de todos los integrantes del grupo y la generación de muchas ideas. Es fundamental mantener el FOCO en el objetivo del eje.

El segundo paso, en el que se inicia el análisis de las ideas entre los mismos actores que las generaron, el debate debe ser constructivo, jamás destructivo. Se cuestiona el valor de las ideas planteadas y se brindan argumentos contundentes que permitan entender su verdadero valor potencial. Este debate entre expertos es más valioso en la medida en que reúne a diversos conocedores del tema. Por ejemplo, si el eje objetivo es de desarrollo económico sustentable, será de mucho valor tener en el grupo de trabajo a empresarios, representantes de gremios, académicos, emprendedores u organizaciones que trabajan con emprendimiento, así como también a funcionarios de la alcaldía vinculados a la planificación económica y a los temas tributarios.

La exploración de las ideas no estará completa si no se valida su valor potencial con la perspectiva de otros ciudadanos, posibles beneficiarios de las mismas. Esta validación puede realizarse en el marco del Laboratorio mediante la rotación de los grupos de los otros Ejes de Ambición, que han reunido a una diversidad de actores vinculados a otras áreas de desarrollo. El fin es que los otros participantes conozcan las ideas propuestas para alcanzar los objetivos de los ejes que no son de su experticia directa.

Los integrantes del grupo base, quienes han conducido el trabajo de búsqueda y exploración en sus respectivos grupos, se someten a un ejercicio de retroalimentación en el que luego de exponer las ideas de sus respectivos grupos de trabajo sólo deben escuchar las opiniones, sugerencias, preguntas que les son planteadas desde nuevas perspectivas. Los expositores de las ideas no deben defender ni brindar explicaciones, sólo escuchar y tomar nota para luego compartirlas con sus equipos de trabajo originales.

Es de destacar que esta fase del Laboratorio ha sido considerada por muchos como la de mayor aprendizaje y valor en el proceso, pues les permite identificar los importantes beneficios de compartir las ideas con otros, de interactuar con ellos valorando sus diferencias y reconociendo las ventajas de desarrollar la capacidad de escucha para entender y enriquecerse de las perspectivas de otros. A partir de la retroalimentación recibida, los grupos de trabajo constituidos para cada eje, profundizan aún más y mejoran sus ideas.

El producto de los Laboratorios de Innovación Ciudadana es el insumo básico para iniciar la formulación de planes de desarrollo que han contado o cuentan con la participación ciudadana.

De los cinco casos desarrollados en Prolocal, tres de estos ejecutaron el Laboratorio de manera notablemente entusiasta y claramente exitosa; en los otros dos municipios esta experiencia se desarrolló con metodología similar pero vinculada a talleres de formación. En todos los casos se logró alcanzar la creatividad colaborativa que buscamos liberar, confirmamos que una adecuada interacción entre individuos con

diversidad de perspectivas favorece la planificación participativa y con ésta la cocreación de valor para el municipio.

La interlocución de la ciudadanía en los asuntos públicos

Una vez que los ciudadanos participan en el Laboratorio de Innovación, entran en una relación directa con las soluciones posibles a problemas que afectan al colectivo o con iniciativas que pueden mejorar la calidad de vida de todos. No hay duda de que la interlocución sobre asuntos públicos con quienes llevan la responsabilidad principal de su gestión, se intensifica y mejora notablemente. Incluso, la experiencia nos muestra que ciudadanos que no forman parte del grupo base se unen a éste para optimizar lo alcanzado en el marco del Laboratorio al cual fueron invitados por su relación con alguno de los ejes.

El nuevo desafío es formular el plan de acción para impulsar el desarrollo sostenible local a partir de las iniciativas generadas, debatidas y validadas en el Laboratorio. Esta fase del proceso se enriquece cuando se logra estructurar equipos de trabajo conjunto con ciudadanos que participaron en el laboratorio por su experticia en cada eje y los equipos de la Alcaldía, muy especialmente con los responsables de la planificación pública local.

En la experiencia desarrollada en Prolocal, destaca el diseño del plan del municipio correspondiente a la ciudad intermedia, para el cual se organizó una estructura ad hoc con una coordinación técnica asumida por el director responsable de la planificación en la alcaldía y la directora ejecutiva de la organización ciudadana ya existente. Este caso destaca no sólo por el producto obtenido, sino porque la alcaldía correspondiente ya contaba con un plan estratégico y su director había sido el menos dispuesto al diseño de un nuevo plan formulado con la participación ciudadana. El plan formulado con la participación ciudadana, generado para una ciudad innovadora, contó con la aprobación de la Dirección General del gobierno local y fue contemplado como posible plan de gobierno para la contienda electoral municipal prevista para el mismo año de su formulación.

Hay otros casos que destacan en los que, sin participación de las autoridades del gobierno local, los principales responsables de los planes formulados fueron los ciudadanos, confirmando así el empoderamiento logrado en estos actores locales mediante el proceso de gestión de innovación. En estos casos, se hace aún más indispensable facilitar el desarrollo de habilidades que permitan optimizar el valor de lo alcanzado hasta esta fase del "viaje de innovación".

Ciertamente, es posible que la participación ciudadana en la planificación del desarrollo local se valore sólo hasta la generación de propuestas o hasta la validación de éstas, tal como lo logran algunas plataformas tecnológicas de innovación abierta promovidas por administraciones públicas. Casos concretos dan cuenta de cómo estas

plataformas son instrumentos eficaces para la participación ciudadana. Sin embargo, podemos crear una plataforma ciudadana que actúe como "dinamo" de la gestión pública, como promotor de la participación ciudadana y como articulador de diversidad de actores, dado que los gobiernos cambian, pero los ciudadanos permanecen.

Eso implicaría comprometer aún más un voluntariado que ya ha sido activado hasta esta fase del proceso y exigirle mayor interlocución en los asuntos públicos concretando planes y proyectos, así como generando vías de comunicación con otros actores públicos y privados para asegurar su ejecución.

Habilidades clave para el compromiso

Todo programa de capacitación destinado a promover la planificación participativa tendrá mayor efectividad si se formula e imparte luego de haber recorrido un camino como el descrito hasta ahora y si se ejecuta con un acompañamiento que permita continuar el proceso de aprender-haciendo en el curso de un "viaje de innovación".

Sin duda podemos pensar en todo un pensum de estudios para el fortalecimiento de la participación ciudadana. Sin embargo, es fundamental el desarrollo de habilidades determinadas, tales como:

1. Formulación y seguimiento de proyectos
2. Comunicación estratégica
3. Organización eficiente y efectiva

La capacitación en formulación y seguimiento de proyectos es particularmente importante si los gobiernos locales no se mantienen vinculados al proceso de participación ciudadana. En este caso, las ideas generadas, debatidas y validadas pueden perderse en el camino. Si los ciudadanos tienen la capacidad de presentar las ideas ya validadas en un plan de acción coherente, indicando objetivos y los resultados esperados, así como actividades propuestas, el tiempo de ejecución y los recursos requeridos, las posibilidades de respuesta a las iniciativas serán mayores. Este plan puede convertirse así en una Agenda Ciudadana a ser considerada para orientar políticas públicas del gobierno local.

Adicionalmente, toda plataforma ciudadana organizada estará más empoderada para asumir mayor responsabilidad sobre el destino de su municipio si tiene la capacidad para convertir las iniciativas del plan en proyectos, con presupuesto formulado, indicadores de gestión, riesgos medidos y responsables del mismo. El empoderamiento de los ciudadanos en este sentido es clave para coadyuvar a la articulación de otros actores que permitan complementar la responsabilidad y posibilidades reales del gobierno local para ejecutar la Agenda Ciudadana propuesta. Adicionalmente, esta capacitación le

permitirá hacer mayor contraloría social, mediante el seguimiento de la ejecución y la medición de los indicadores de resultados por cada proyecto.

La comunicación estratégica es clave en la interlocución con los asuntos públicos dado que -salvo que se ya haya laborado en ella- normalmente la ciudadanía tiene poco conocimiento de cómo funciona a lo interno la administración pública. Por esta razón, al entrar en una fase de compromiso con temas de asuntos públicos, en nuestra intervención en Prolocal decidimos brindar herramientas a los ciudadanos para el mapeo de actores (públicos, privados, nacionales o internacionales) y el desarrollo de mensajes clave.

Saber quiénes pueden ser los aliados o quiénes los detractores de una iniciativa propuesta, brinda un panorama de las posibilidades existentes para su aprobación o de las dificultades que habrá que enfrentar para su realización. No debe olvidarse que en la gestión pública domina la política y por ello es clave saber "vender" una idea de manera estratégica.

Brindar herramientas para lograr una organización eficiente y efectiva de los ciudadanos con los que se ha trabajado en las dos primeras fases de un "viaje de innovación" -la búsqueda y la exploración de ideas- es fundamental para hacer sostenible el esfuerzo y optimizar el valor alcanzado. Si en el proceso se ha logrado formar, integrar y articular a diversos actores locales para lograr resultados como los obtenidos a través de un laboratorio de innovación, lo ideal es que éstos se constituyan en una plataforma permanente capaz de asegurar el compromiso del gobierno local y de otros actores del municipio.

La sustentabilidad del compromiso entre ciudadanos y gobierno local.

Un compromiso duradero entre ciudadanos y gobierno local depende ante todo del compromiso que cada una de las partes tenga con el plan logrado en el proceso llevado a cabo. La participación en una creación, nos compromete de manera natural al punto de poder llegar a despertar pasión por ella. En esa misma medida, la cocreación puede fortalecer el vínculo entre quienes participan en ella. De ahí que siempre el mayor reto está en las dos primeras fases de nuestro "viaje de innovación".

En la medida en la que ciudadanos y el gobierno local han recorrido juntos el camino de optimización del valor potencial de las nuevas ideas hasta llegar al diseño del plan y la definición de una estrategia para asegurar su ejecución, las posibilidades de sostenibilidad del compromiso pueden ser mayores.

Sin embargo, la experiencia nos indica que la mayor dificultad en la sostenibilidad del compromiso puede estar en la permanencia del gobierno local. Esto responde a diversos factores que expondremos más adelante, pero existe un factor primordial e invariable: la alternancia del poder político.

La alternancia de quienes ejercen las funciones en el gobierno local es inevitable; supone un desafío mayor al compromiso ciudadano, más aún en contextos políticamente polarizados. De ahí que sea fundamental propiciar la organización ciudadana y su consolidación como plataforma participativa, innovadora, inspiradora y articuladora de la ciudadanía para continuar el camino de optimización de lo ya alcanzado. Podemos haber logrado una planificación participativa, pero sin ejecución de las iniciativas incorporadas en el plan, esa planificación habrá sido estéril.

Por ello la gestión de innovación, como mecanismo para impulsar el desarrollo local sostenible con participación ciudadana, debe procurar desde el inicio una adecuada integración e interacción entre los actores locales participantes, con miras a organizarse y proseguir, de ser posible, de manera institucional.

En el marco del proyecto Prolocal, promovimos con aquellos que se mantuvieron entusiasmados por el proceso luego de la construcción de Visión y de la formación en Gestión de la Innovación, la creación de comités promotores de una potencial organización ciudadana. Fue con los integrantes de esos comités promotores con los que se impulsó la realización del Laboratorio de Innovación, las evaluaciones costo-beneficio de las ideas ya seleccionadas y validadas, la formulación de los planes de acción para cada Eje, el mapeo de actores y la construcción de mensajes clave. Lograda la motivación, la participación efectiva, la integración y la articulación de esos actores con resultados concretos como un plan de acción o una agenda ciudadana, era propicio promover la organización formal de lo que denominamos Consejo Ciudadano local.

El Consejo Ciudadano se asume como una instancia permanente de participación, articulación y trabajo colaborativo de diversos sectores de la ciudadanía con el gobierno local, para proponer iniciativas innovadoras que impulsen el desarrollo sustentable local. Sugerimos plantearse los siguientes objetivos fundamentales:

1. Identificar oportunidades para innovar en el municipio.
2. Convocar a la participación ciudadana para la propuesta de ideas nuevas que permitan impulsar el desarrollo sustentable local en el marco de las oportunidades identificadas.
3. Facilitar insumos (propuestas) para el diseño de políticas públicas.

4. Promover alianzas público-privadas mediante la articulación de diversos actores del municipio, para engranar conocimientos y recursos en función de objetivos estratégicos del municipio.

En tal sentido, el Consejo Ciudadano actuará como un ente gestor de innovación local, capaz de desarrollar la capacidad, el clima y la cultura para la innovación en el municipio, proporcionando a la vez espacios, inspiración, procesos y orientación para que los ciudadanos innoven en sus áreas de influencia inmediata, teniendo en cuenta las oportunidades identificadas y convertidas en Ejes estratégicos de desarrollo.

Al igual que los países más competitivos han logrado serlo apoyándose en sus sistemas nacionales de innovación, los municipios pueden generar un sistema local que logre engranar conocimientos y recursos de diversos sectores para optimizar las iniciativas y llevarlas a ejecución en un solo compromiso con la visión de futuro que ha sido construida de manera conjunta. Esto permitirá un mayor empoderamiento ciudadano, comprometiendo aún más al gobierno local a ser parte de ese compromiso.

La promoción de alianzas público-privadas por parte del Consejo Ciudadano puede asegurar la sostenibilidad del compromiso entre ciudadanos y gobierno local, aún en los casos en los que la alternancia del poder pueda afectar la ejecución del plan de acción diseñado. En el caso de encontrarse ante procesos electorales que generarán

un cambio de las autoridades locales, será conveniente que los planes sean presentados a los candidatos que opten por asumir el poder político local, como la Agenda que recoge las expectativas ciudadanas y cuya satisfacción coadyuvará a la gobernabilidad del municipio.

En Prolocal destacamos dos casos emblemáticos de compromiso sostenible entre gobierno local y ciudadanos. Ambos casos respondieron a situaciones que se anticiparon a las circunstancias electorales que asumimos como inevitable "amenaza" a la durabilidad del compromiso y por ende, a la optimización del valor creado. Estos casos nos confirman que la optimización depende ante todo del compromiso que se logre en cada una de las partes por separado.

Situación 1: Autoridad del gobierno local depuesta de su cargo, de manera inconstitucional.

En este caso, aun cuando de manera intempestiva los funcionarios del tren directivo fueron obligados a renunciar a sus cargos, el compromiso que se había generado durante el proceso de planificación participativa conllevó a que parte del equipo que dirigió el proceso de planificación desde la alcaldía mantuviese su disposición de continuar trabajando con la plataforma ciudadana existente a fin de impulsar aquellas acciones susceptibles de llevarse a cabo, independientemente de la no participación del nuevo gobierno local.

Algunas acciones del plan ya habían sido emprendidas por el gobierno local antes de ser depuesto. Posterior a ello, se ejecutaron otras actividades del plan dando continuidad a las previamente realizadas. No cabe duda de que, de no haber existido las peculiares circunstancias de alternancia política que privaron en este caso, el compromiso entre las partes -gobierno local y ciudadanía- se habrían mantenido dando un impulso innovador al desarrollo local.

Situación 2: La Alcaldía decide salir del proyecto.

En este caso, hubo una ruptura de la necesaria interacción horizontal que debe existir en el curso del proceso de planificación participativa entre el gobierno local y la ciudadanía. La posibilidad de que la autoridad local intente sobreponer su autoridad a la autonomía de la ciudadanía, puede afectar el compromiso logrado en cualquiera sea el estatus en el que se encuentre, provocando que alguno de los dos decida retirarse del proceso. En el caso que exponemos, la situación generó el retiro de la alcaldía. Por lo tanto, es importante que el gobierno local tenga en cuenta la importancia de la construcción conjunta basada en una comunicación horizontal y argumentativa.

No obstante el retiro de la alcaldía, en esta situación los ciudadanos participantes en el proyecto expresaron su firme determinación a continuar solos el proceso. A

partir de ese momento la iniciativa tomó un notable impulso que facilitó un pronto empoderamiento por parte de quienes conformaban el Comité promotor de la organización ciudadana. Estos lograron muy rápidamente incorporar a nuevos actores locales, con quienes generaron nuevas ideas que fueron objeto posterior de las fases de exploración y compromiso del "viaje de innovación". La experiencia finalizó con la formulación de un plan de acción ambicioso, con la convicción de poder impulsar el desarrollo sostenible local. En este municipio, en el que se constituyó sin formalidades legales el Consejo Ciudadano, fueron puestas en ejecución algunas de las acciones contempladas en el plan antes de finalizar el Proyecto Prolocal.

Lo más destacado de este caso es que el firme compromiso con los productos logrados -el plan, el mapa de actores, la estrategia comunicacional y el Consejo mismo- impulsó a la organización ciudadana a posicionarse en el municipio, a través de entrevistas en los medios locales, de la realización de actividades públicas y, muy particularmente, a través de su presentación a los candidatos al cargo de alcalde, a quienes dieron a conocer el plan diseñado para el municipio y el proceso realizado para llegar a esa formulación.

A manera de conclusión

La ejecución del Proyecto Prolocal, nos permitió confirmar que metodologías que han sido utilizadas exitosamente por organizaciones privadas de alto desempeño pueden ser adaptadas y aplicadas con éxito en la gestión pública, coadyuvando de esa manera a una mayor gobernabilidad.

La experiencia desarrollada nos muestra que, efectivamente, mediante la gestión de innovación es posible lograr los resultados que nos propusimos para finalizar un proceso de planificación participativa, aun en un contexto adverso, marcado por la incertidumbre y la desesperanza.

Logramos ofrecer herramientas para procurar la apertura del gobierno local a la participación ciudadana, así como también la de la ciudadanía a su participación en los asuntos públicos. De ese modo se logró construir una visión de futuro en conjunto e interactuando en un proceso de generación, selección y validación de nuevas ideas que puedan ser plasmadas en un plan de acción.

Un factor clave de nuestras conclusiones es que todo proyecto o programa que se proponga promover la planificación participativa -muy particularmente en situaciones adversas- debe comenzar conectándose con las emociones y con las ambiciones de bienestar que tienen los ciudadanos. Además, debe interconectar las emociones y las ambiciones de éstos entre sí, a fin de construir una visión de futuro conjunto y definir un FOCO común para la planificación.

Por ello, antes que buscar desarrollar conocimientos mediante programas académicos, a un proyecto como Prolocal le favorece que los actores tomen previa conciencia de sí mismos, reconociendo las actitudes favorables a la interacción, así como sus oportunidades de mejora para avanzar en un proceso creativo que desemboque en un buen plan de acción. El mayor aprendizaje se logra haciendo, aún más si en ese proceso de "hacer", podemos ir aprendiendo junto al paralelo "hacer" de otros.

En ese sentido, la conciencia del YO como ciudadano es el punto de partida para lograr el NOSOTROS como ciudadanía. Es el ciudadano quien permanece, mientras el gobernante es temporal. Desde esa perspectiva, se debe tener presente que el que cumple función como autoridad en el gobierno local lo hace de manera temporal y su función permanente es la del ciudadano. Por ello, mantener el compromiso de la ciudadanía es imperativo.

El coaching individual y grupal, a través del acompañamiento del proceso durante un tiempo determinado, es lo que permite activar y articular a los ciudadanos para realizar en conjunto una búsqueda de oportunidades e ideas, así como el análisis de éstas y selección de las de mayor valor para llevarlas a etapa final de la planificación.

Concluimos igualmente que el Laboratorio de Innovación Ciudadana es la piedra angular del proceso. En este espacio de experimentación, los ciudadanos y autoridades locales que constituyen el grupo de base se fortalecen, ponen en práctica sus competencias como gestores de innovación, suman ciudadanos a su proceso, identifican iniciativas de valor, reconocen el trabajo conjunto, se empoderan y se comprometen más.

Aun cuando reconocemos que la planificación participativa lograda fue llevada a cabo con acompañamiento del proyecto y que existen factores que amenazan la sostenibilidad del compromiso alcanzado -poniendo en riesgo la optimización del valor creado- tenemos claros indicios de que la durabilidad del compromiso puede lograrse. Incluso después de finalizado el acompañamiento del proceso, el Consejo Ciudadano del municipio referido en la situación 2 continúa liderando acciones que promueven la participación ciudadana y la innovación para el desarrollo local, proyectándose inclusive hacia otros municipios que desean replicar la experiencia. Para ello, es preciso que las organizaciones ciudadanas que se logren como producto de la aplicación de una metodología como la expuesta en este trabajo, estén conscientes del rol que pueden jugar para promover alianzas público-privadas que coadyuven a la ejecución del plan de acción diseñado. En tal sentido, tienen que entender que deben fortalecer las habilidades necesarias para dar continuidad a su compromiso.

Tenemos claro que construir una cultura innovativa exige inducción, acompañamiento, evaluación, reflexión y, sobre todo, tiempo. Sin embargo, la búsqueda

y hallazgo de nuevas significaciones sólo es posible a través del alcance de resultados concretos que trascienden por el valor que generan a la sociedad.

Impulsar el desarrollo sostenible con participación ciudadana cultivando una cultura para la innovación en la gestión pública y en la ciudadanía y determinar su incidencia en la gobernabilidad y gobernanza local, exige una mejora continua de los procesos experimentados. La medición de la incorporación de esos procesos como parte de una cultura institucional es un factor clave para determinar el éxito o no de la estrategia propuesta, tal como lo hemos señalado en trabajos anteriores sobre el desarrollo de una cultura para la innovación.

Ejes de Municipios en los que no hubo ningún tipo de ajuste o cambio

Ejes Municipio 1	Ejes Municipio 2
Municipio ambientalmente sustentable.	Municipio polo artesanal artístico.
Municipio agroindustrial.	Municipio impulsor del desarrollo alimentario nacional.
Municipio potencia turística.	Municipio polo de atracción turística.
Municipio deportivo.	Municipio promotor del deporte nacional.
Municipio con desarrollo urbanístico sustentable.	Municipio atractivo para la inversión.
	Plan de desarrollo urbano local consolidado.

Ejes de Municipios en los que hubo redefinición

Ejes Municipio 3	Ejes Municipio 4 (dormitorio)
Desarrollo agroindustrial.	Municipio digital (antes Gobierno digital).
Turismo sustentable.	Municipio ambientalmente sustentable.
Desarrollo educativo (antes Municipio universitario).	Municipio de innovación empresarial (antes atractivo a las inversiones.
Municipio deportivo.	Movilidad y espacio público. Ciudad a escala humana (antes Desarrollo urbano sustentable).
Ordenamiento territorial (antes Desarrollo urbanístico)	Municipio turístico (antes ecoturístico).
Municipio cultural.	

Nota: Todos los ejes están definidos con base en un Municipio Verde.
El eje cultural fue añadido en revisión posterior.

Ejes que fueron cambiados en el municipio 5 (ciudad intermedia)

Ejes iniciales	Ejes definitivos
Espacios públicos de interacción.	Espacios públicos de interacción.
Desarrollo económico de la ciudad.	Desarrollo económico de la ciudad.
Ciudad limpia.	Cultura y turismo naranja.
Movilidad eficiente.	Planificación municipal.
Participación ciudadana.	Identidad ciudadana.

Nota: El Eje de Participación ciudadana fue sólo objeto de redefinición.

Fuentes y referencias documentales

ARTHUR D. LITTLE, Inc. (1998). *The Modules of Ambition Driven Strategy - Envision the future.*

ARTHUR D. LITTLE, Inc. (1998). *The Modules of Ambition Driven Strategy. Find and define ambitions.*

CURTICE, R. et all. (1993). The High Performance Business; Accelerating Performance Improvement. The Best of Prism. P. 141.Arthur D. Little, Inc.

CENTRIM, Universidad de Brighton (2008) *Managing InnovationTM. Optimising the Power of New Ideas.* Barnes&Conti Associates. USA.

CISNEROS A., Beatriz. (2011). La LOCTI: El reto de crear cultura para la ciencia, la tecnología y la innovación en Venezuela. [documento en línea]. Disponible en: http://www.saber.ula.ve/bitstream/handle/123456789/34316/articulo2.pdf;jsessionid=7BFC06F84DC59B0D550F903E47760DE2?sequence=1

HERNÁNDEZ R., C. (2009). El Observatorio Latinoamericano de la Innovación en la Gestión Pública Local. Una experiencia sobre el manejo y la et capitalización del conocimiento regional para la construcción de buenas prácticas en la Gestión Pública Local. [documento en línea]. Disponible en: http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-438.html.

ZABALETA, D. (2009). Innovación Local en América Latina [documento en línea]. Disponible en: http://www.institut-gouvernance.org/en/document/fiche-document-160.html

LOS AUTORES

BENIGNO ALARCÓN DEZA

Abogado graduado en la Universidad Católica Andrés Bello (UCAB) en 1989. En 1995 obtiene el título de Magíster Scientiarum en Seguridad y Defensa del Instituto de Altos Estudios de la Defensa Nacional. Posteriormente, en 1999, finaliza una especialización en Derecho Internacional Económico y de la Integración en la Universidad Central de Venezuela. En el 2007 completa una nueva Maestría en Gerencia Pública en la Universidad de Maryland (EEUU). Asimismo, realizó el Programa de Administración de Recursos para la Defensa del Centro de Estudios Hemisféricos para la Defensa de la Universidad Nacional de Defensa de los Estados Unidos. Profesionalmente se ha especializado en análisis político y manejo estratégico de conflictos. Ha sido profesor universitario desde 1994 en cursos de pre-grado y postgrado de la Universidad Católica Andrés Bello, la Universidad Central de Venezuela, el Instituto de Altos Estudios Diplomáticos del Ministerio de Relaciones Exteriores, el Instituto de Altos Estudios de la Defensa Nacional en las áreas de Estrategia y Resolución de Conflictos. Ha participado como conferencista en múltiples presentaciones dentro y fuera de Venezuela y es autor de varias publicaciones y artículos en materia de Derecho Internacional Económico e Integración, Seguridad y Defensa y Resolución de Conflictos. Actualmente es Director del Centro de Estudios Políticos de la Universidad Católica Andrés Bello.

PEDRO MIGUEL GONZÁLEZ CARO

Oficial retirado de la Armada Venezolana. Graduado de la Escuela Naval en 1981, es Licenciado en Ciencias Navales, completó el curso de Comando y Estado Mayor en la Escuela Superior de Guerra Naval Venezolana, Postgrado en la Universidad Central de Venezuela, egresando de la Maestría en Ciencias Administrativas mención Gerencia Empresarial. Graduado del Instituto de Altos Estudios de Defensa Nacional como Magíster Scientiarum en Seguridad y Defensa Nacional. Actualmente es SubDirector Ejecutivo Centro de Estudios Políticos de la Universidad Católica Andrés Bello (UCAB), coordinador Técnico del Proyecto Promoción de la Planificación Participativa del Desarrollo Local y fue Coordinador Ejecutivo del Proyecto de Integridad Electoral Venezuela, del CEP-UCAB. Es profesor en el Máster de Gestión de Programas Sociales y en el Programa de Gobernabilidad Gerencia Política y Gestión Publica en la UCAB.; Fue gerente de proyecto en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

CLEMENCIA ABAD

Licenciada en Relaciones Industriales y Especialista en Gerencia de Proyectos de la Universidad Católica Andrés Bello. Directora de la Escuela de Ciencias Sociales de esta casa de estudios, con desempeño docente en el área de relaciones laborales, y desempeño como consultora para organizaciones públicas y privadas en el área de estudio del trabajo y de gestión del talento humano.

GREGORY CARRIZALES

Licenciado en Administración egresado de la Universidad de los Andes; Magíster en Gerencia Pública egresado del Instituto de Estudios Superiores de Administración (Iesa); es especialista en el diseño e implementación de estrategias de planificación, presupuesto, análisis organizacional y control de gestión; se ha desempeñado como directivo, consultor y asesor en materia de planificación y presupuesto en diversas organizaciones y entes de la Administración Pública; fue Profesor Invitado del programa de Gobernabilidad, Gerencia Política y Gestión Pública auspiciado por George Washington University, Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) y el Centro de Estudios Políticos de la Universidad Católica Andrés Bello.Actualmente, labora como Profesor Asociado y Coordinador del Seminario de Competitividad Empresarial (línea de investigación en ciencias administrativas), en la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales (Faces) de la Universidad Metropolitana (Unimet); es miembro del Grupo de Trabajo en Liderazgo Organizacional de la Unimet; y, es Asesor Metodológico de Trabajos de Investigación.

ORLANDO ORTIZ

Licenciado en Psicología, Mención Psicología Industrial (UCV). Realizó estudios de postgrado en el área de Relaciones Industriales en la UCAB. Su experiencia laboral se ha centrado en el área del desarrollo del talento humano en empresas, con responsabilidades en cargos operativos, gerenciales y en el diseño de la formación de los cuadros laborales. Actualmente es Consultor Independiente y Gerente de Proyectos para varias organizaciones participando en distintos procesos del sistema de gestión del talento humano. Es consultor en proyectos de Clima Organizacional y Asesor del Programa Nacional de Aprendizaje INCES. Es consultor Proyecto Promoción de la Planificación Participativa del Desarrollo Local CEP – UCAB. Es profesor contratado en el Programa de Gobernabilidad Gerencia Política y Gestión Pública y el Diplomado de Gobierno y Desarrollo Local en la UCAB.

HENRY GASPARIN

Ingeniero mecánico egresado de la Universidad Simón Bolívar en el año 1984, Magister en Administración de Empresa especializado en finanzas y Doctor en Ingeniería con major en Simulación de Procesos Logísticos. Tiene estudios completos de Maestría en Teología. 34 años de experiencia en el área de la Gerencia de Operaciones y de Proyectos. Ha fundado y dirigido empresas de Construcción y de Proyectos de Ingeniería. Durante 9 años fue director del Centro de Investigación y Desarrollo de Ingeniería de la UCAB. Ha sido profesor titular de pre y postgrado en la UCAB y UNIMET e investigador y profesor invitado en el RIT y NCSU en USA. Actualmente es CEO de Strategic Plaza LLC empresa dedicada a desarrollos de Business Inteligence y Universidades Corporativas Virtuales. Domina el español, italiano e ingles. Fue nombrado por *Who is Who in the World* en el 2009 como uno de los ingenieros más influyentes en su área en el mundo.

AMADAO FUGUET V.

Es Licenciado en Comunicación Social, Escuela de Comunicación Social, UCV (1983), egresado del Programa Avanzado de Gerencia (PAG X), IESA, 1993, con especialización en Desarrollo Organizacional, UCAB, actualmente en tesis. Como periodista fue reportero de la fuente de Finanzas del diario *El Nacional* (1982-1987), del cual fue además Jefe de Información Económica (1987-1991). Colaboró en la revista *Número* (1984-1989) y fue corresponsal en Venezuela de la revista *América Economía* (1987-1997). Ha sido columnista de *El Mundo* Economía y Negocios (2009-2017), Kopnzapata.com (2016) y de ElEstimulo.com (desde 2017). En Comunicación Corporativa fue Vicepresidente de Información y Prensa del Banco de Venezuela (1991-1994) y Gerente Corporativo de de Comunicaciones Internas de CANTV (1994-2007). Desde 2008 es Director - Consultor de "Fuguet Comunicación y Cambio", agencia de consultoría y formación en comunicación estratégica organizacional. Ha sido Profesor del Postgrado de Comunicaciones Integradas de la Universidad Metropolitana (2008-2013) y de Comunicación Estratégica del Centro de Estudios Políticos de la UCAB (Desde 2014). Es facilitador de Talleres de Comunicación en diferentes empresas e instituciones y conferencista en diferentes eventos. Ha sido reconocido con el Premio Nacional de Periodismo (1986), Premio Citibank de Periodismo Económico (1985), Premio Henrique Otero Vizcarrondo al Mejor Redactor de *El Nacional* (1987), y Primer Lugar al Mejor Trabajo de Periodismo de Finanzas (1990) promovido por el Banco de Venezuela. Es miembro del Colegio Nacional de Periodistas y del Caracas Press Club.

BEATRIZ CISNEROS

Graduada en Estudios Internacionales en la Universidad Central de Venezuela (1979), obtuvo un Master en Ciencia Política en la Universidad Laval (Canadá. 1986) y realizó cursos de Gerencia de Negocios Internacionales en Francia. Está certificada por el Centre for Research in Innovation Management-centrim de la Universidad de Brighton (Inglaterra) para impartir el Programa Managing InnovationTM, diseñado por ese Centro y la empresa Barnes & Conti. Hizo carrera administrativa pública en la Dirección de Cooperación Técnica Internacional de la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República, hasta ocupar el cargo de Directora General Sectorial. En el sector privado, fue Gerente de Procesos y Gerente de Desarrollo de Capacidad Organizacional en la empresa consultora Pizzolante Comunicación Estratégica. En el Sector Terciario, durante cuatro años fue Gerente General de la Fundación Zumaque, en la que dirigió proyectos de desarrollo rural sustentable en entornos petroleros en todo el territorio nacional. Desde el año 2002, ha estado dedicada a la consultoría focalizada en Planificación Estratégica, en Gestión de Innovación, así como en diseño y gestión de proyectos de ciencia, tecnología e innovación. Ha sido parte de la Comisión para la revisión de la reforma de la Ley Orgánica de Ciencia, Tecnología e Innovación- LOCTI; de la Junta Directiva de la Fundación Colegio Experimental de Agricultura del Mundo Unido; de la Junta Directiva de la Fundación Venezolana para el Avance de la Ciencia (Fundavac); de la Junta Directiva de la Asociación Venezolana de los Colegios del Mundo Unido (Avemundo) y del Consejo Administrativo de Venezuela Competitiva.

Apéndice

Diseño y plan curricular de los diplomados y el programa de formación del componente de formación de Prolocal

Diplomado Promoción de la Planificación Participativa del Desarrollo Local

Nombre del Diplomado: Promoción de la Planificación Participativa del Desarrollo Local:

Organizaciones responsables

Centro de Estudios Políticos UCAB

Coordinador General: Benigno Alarcón D.

Coordinadora Técnica: Liliana Godoy R.

Especialistas y docentes con experiencia en los temas abordados.

Fundación Konrad Adenauer.

Coordinador de Proyectos: Carlos Romero.

Fundamentación (principios y lineamentos curriculares institucionales)

El Diplomado **Promoción de la Planificación Participativa del Desarrollo Local** es un programa de formación estructurado con contenidos relevantes a la dinámica del municipio, con enfoque de Desarrollo Local Sostenible.

Se busca contribuir en forma articulada con la aplicación práctica de los contenidos incluidos en el diseño. Este se organiza por módulos; los grupos de participantes generan determinados productos que directa o indirectamente significan aportes útiles al Plan Municipal de Desarrollo del municipio.

La secuencia de los contenidos atiende a elementos sustantivos del ciclo del presupuesto municipal, tal como se norma en los instrumentos legales vigentes. Entre los elementos específicos que destacan se cuenta la Visión del Municipio, el Diagnóstico Participativo, la estructuración/recolección de proyectos para la conformación del Presupuesto Participativo, elementos para la Contraloría Social, entre otros.

Con un abordaje de carácter teórico-práctico, se trabajan temas de alto interés y aplicabilidad para el fortalecimiento de las capacidades de planificación participativa de los diferentes actores involucrados, tanto desde las organizaciones gubernamentales como aquellas de carácter local y comunitario.

El propósito central es incentivar y afianzar las relaciones de confianza y cooperación entre el Gobierno local y la ciudadanía. Así mismo, se pretende generar

insumos útiles y de calidad, por su pertinencia y nivel de consenso entre los diversos actores, para el diseño del Plan Municipal de Desarrollo en los municipios participantes.

Las fases del Programa son:

Fase 1: La visión del Municipio como espacio de encuentro (52 horas).

Fase 2: Procesos de Planificación Participativa (76 horas).

Fase 3: El Presupuesto como materialización del Plan (36 horas).

Fase 4: Contraloría Social (36 horas).

• Perfil de ingreso.

El Diplomado se orienta a formar funcionarios municipales (niveles gerenciales altos y medios), concejales y ciudadanos, estos últimos pertenecientes a organizaciones diversas de la sociedad civil relevantes en la vida del municipio con liderazgo y poder de convocatoria, incluyendo organizaciones gremiales, educativas, iglesia, de profesionales y comunitarias tales como consejos comunales u otras formas de organización comunitaria. La selección de los participantes atiende a los siguientes criterios:

i. *Género*, garantiza en la medida de lo posible, representación de hombres y mujeres en igual proporción. En el caso de los concejales la aplicación de este criterio no es posible, pues se trata de un cargo de elección popular que no cubre los requerimientos de paridad de género.

ii. En el caso de los funcionarios municipales (nivel medio y alto), se dirige a aquellos que detenten responsabilidades en las áreas de planificación, presupuesto, relaciones con la comunidad, agenda social, entre otras.

iii. *Diversidad*, se garantiza la presencia de diferentes tendencias políticas en el grupo. Es muy importante valorar el liderazgo de los representantes de organizaciones locales y comunitarias, pues en esa medida se logra potenciar las alianzas y fortalecer la sinergia entre el gobierno local y la ciudadanía.

iv. *Representatividad geográfica*, la mayoría de las parroquias del municipio tienen presencia en el grupo.

v. La selección de los participantes en los grupos de capacitación se propone atender a los criterios mencionados antes y a la siguiente proporción:

Sociedad civil ⟶ 40%
Funcionarios municipales ⟶ 40%
Concejales ⟶ 20%

• Objetivos.

General

Promover el desarrollo de capacidades de las organizaciones a nivel local y los gobiernos municipales para construir, desde los acuerdos, el Plan de Desarrollo Local

Específicos

- Realizar una capacitación integral que conduzca a:
  - Sensibilizar a la diversidad de actores que hacen vida en el ámbito del municipio sobre el rol determinante de una visión compartida del municipio, de cara a la posibilidad de promover el desarrollo local.
  - Promover y fortalecer las capacidades de planificación participativa de los gobiernos locales en su articulación con los actores relevantes que hacen vida en el municipio.
  - Generar y validar en forma participativa productos asociados al ciclo de presupuesto municipal.
- Promover la construcción de canales concretos que favorezcan el intercambio y encuentro entre actores diversos, propiciando los valores democráticos y la construcción ciudadanía.

• Perfil de egreso estructurado con base en competencias

Entre las competencias generales (para todo egresado de la UCAB) y específicas, incluyendo sus unidades de competencia, el **Diplomado Promoción de la Planificación Participativa del Desarrollo Local** se orienta a fortalecer:

Competencias Generales	
Competencias	Unidad de competencia
1. Aprender a aprender con calidad:	• Abstrae, analiza y sintetiza información. • Aplica los conocimientos en la práctica. • Identifica, plantea y resuelve problemas. • Trabaja con altos estándares de calidad. • Busca y procesa información de diversas fuentes.
2. Aprender a convivir y a servir:	• Actúa según valores éticos compartidos.
3. Aprender a trabajar con el otro.	• Participa y trabaja en equipo. • Se involucra con su medio sociocultural. • Valora y respeta la diversidad y multiculturalidad. • Colabora, interactúa y se comunica con el otro.

Competencias Específicas	
Competencias	Unidad de competencia
1. Conoce y aplica métodos de Planificación Participativa, como enfoque articulador de elementos teóricos y prácticos para la toma de decisiones en el ámbito local y de gobierno municipal para solución de situaciones sociales complejas y en condiciones de gobernabilidad compartida.	• Analiza el enfoque de planificación participativa e identifica, prioriza y explica problemas con el uso de las herramientas sistémicas y situacionales para proponer opciones para cursos de acción posibles en el ámbito del municipio. • Aplica conceptos y métodos de análisis estratégico y diseña medios para dar factibilidad a la acción. • Analiza las relaciones de alianza y oposición a la acción y diseña estrategias para construcción de acuerdos. • Aplica conceptos y métodos para evaluar en forma participativa la ejecución de cursos de acción en el marco de las competencias de los Gobiernos locales.

2. Conoce y aplica mecanismos constitucionales de participación que permiten expresar opiniones y participar en la toma de decisiones políticas tanto a nivel local como a nivel nacional	• Conoce, analiza y aplica mecanismos de participación ciudadana vigentes en la ley. • Participa en la planeación y ejecución de acciones a nivel local que contribuyen a mejorar las condiciones de vida de los habitantes del municipio. • Comprende y se involucra en la aplicación de herramientas legales vigentes en beneficio de la transparencia en el uso de los recursos públicos, tanto en el ámbito comunitario como municipal.

• Plan de estudios.

El Diplomado tiene una duración de doscientas veinte (220) horas académicas, distribuidas en cuatro (4) fases y diecinueve (19) módulos o unidades curriculares, cuya duración promedio es de doce (12) horas académicas cada una. Los contenidos son normalizados, según los municipios beneficiarios del Proyecto, sin embargo, dada la diversidad de éstos, los docentes introducen adaptaciones, en acuerdo con la Coordinación Académica. Esta flexibilidad se contempla para atender las especificidades del lugar donde se facilitan los contenidos.

El plan de estudios está estructurado como se presenta a continuación:

Módulo	Unidad Curricular	HAD	HTI	HT
Visión del Municipio como espacio de encuentro	1. ABC del Municipio y de la Participación	8	-	8
	2. Compromiso Social y toma de decisiones	12	-	12
	3. Gestión de conflictos y construcción de consensos	12	-	12
	4. Visión compartida del municipio	20	4	24

Módulo		Unidad Curricular	HAD	HTI	HT
Procesos de Planificación Participativa	**Diagnóstico Municipal**	5. ¿Por qué Planificación Participativa?	4	-	4
		6. Planificar por problemas	8	-	8
		7. Estructurar y validar un Diagnóstico Participativo (I) y (II)	20	4	24
		8. Técnicas de moderación e integración de equipos de trabajo	8	-	8
	Plan de Desarrollo Local	9. Qué es un Plan Municipal de Desarrollo	12	-	12
		10. Formulación de objetivos y proyectos	12	-	12
		11. Validación de los proyectos del PMD	12	4	16
El Presupuesto como materialización del Plan		12. Presupuesto Municipal	6	-	6
		13. Hacienda Pública Municipal / Ingresos municipales	12	-	6
		14. Presupuesto participativo	12	-	12
		15. Plan Operativo Anual	12	4	16

Módulo	Unidad Curricular	HAD	HTI	HT
Contraloría Social	16. Bases conceptuales y normativas del Control de la Gestión Pública.	12	-	12
	17. Conceptualización, planificación y organización del Control Social	12	-	12
	18. Análisis de los resultados, es posible ejercer control social	12	4	16
TOTALES		200	20	220

HAD: Horas Acompañamiento Docente / HTI: Horas Trabajo Independiente del Estudiante / HT: Horas totales

• Requisitos de egreso.

Para optar por el certificado **Diplomado Promoción de la Planificación Participativa del Desarrollo Local**, los participantes deben cumplir con los siguientes requisitos:

- Asistencia al 85% de las actividades previstas;
- Elaboración y entrega de las asignaciones pautadas en cada uno de los módulos que forman parte del plan de estudios;
- En caso de inasistencia a un módulo, elaborar y entregar la asignación recuperativa establecida por el facilitador correspondiente.
- Aprobar con una calificación mínima de diez (10) puntos cada una de las fases del plan de estudios.
- Certificación.

A los participantes que cumplan satisfactoriamente los requisitos establecidos reciben un certificado: **Diploma Promoción de la Planificación Participativa del**

Desarrollo Local. Avalado por la UCAB, la Fundación Konrad Adenauer y la Unión Europea, de acuerdo con la normativa establecida.

• Duración del diplomado (número de horas)

El Programa, con una duración de 264 horas de capacitación estimadas, se estructura en las siguientes fases:

Módulo	Nombre	HAD
1	La visión del Municipio como espacio de encuentro	56
2	Procesos de Planificación Participativa a. Diagnóstico Municipal Participativo b. Plan Municipal de Desarrollo	84 44 40
3	El Presupuesto como materialización del Plan	40
4	Contraloría Social	40
	Totales	264

- **Modalidad de estudio.**

El Diplomado es de carácter presencial. Atendiendo a ejercicios evaluativos previstos, se contemplan asesorías a distancia utilizando fundamentalmente medios electrónicos.

Programa de Capacitación Unión Iberoamericana de Municipalistas

Programa de formación abierta para municipios en Venezuela

Objetivos

Dentro de los objetivos que se pretenden alcanzar con el Proyecto es brindar capacidades a actores claves de los municipios. De allí, que el objetivo que aspiramos alcanzar desde la UIM, con esta acción formativa es fortalecer capacidades de los Concejos Ciudadanos de la sociedad civil de los municipios y de los distintos servidores públicos que participan.

1. Organización del programa de formación abierta

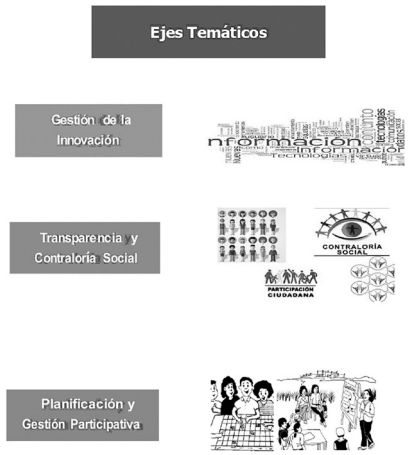
Previo a la realización del Programa de Planificación Participativa del Desarrollo Local se llevó a cabo una Línea de trabajo en el tiempo que nos permitió considerar todos los elementos necesarios para desarrollar Acciones para el Fortalecimiento de las Capacidades de los Municipios de Venezuela, a través de un Programa de Formación Abierta impartido de forma online. Para preparar, ejecutar y evaluar el programa se estableció una línea de trabajo de forma conjunta con los responsables del programa por parte de la Universidad Católica Andrés Bellos (UCAB) de Caracas, y se desarrollaron diferentes reuniones de trabajo vía Skype con el Coordinador del Programa por la UCAB y la Directora de la Agencia Iberoamericana de la UIM y su Equipo Técnico, encargado de la Coordinación de Programas Regionales para América Latina.

Para ello, junto con los responsables del proyecto, se han definido tres Ejes Temáticos Centrales:

1) Gestión de laInnovación

2) Planificación y Gestión Participativa

3) Transparencia y ContraloríaSocial



2. *Apertura de convocatoria para selección de docentes:*

A fin de contar con un staff de profesionales adecuados para el programa de formación la UIM se procedió a abrir una convocatoria pública donde podían postularse profesionales como docentes a los tres Ejes temáticos que aborda el programa.

Posteriormente se realizó una revisión de los 33 currículos remitidos para los tres Ejes temáticos, y de este grupo se consideraron profesionales españoles, latinoamericanos y venezolanos para impartir el programa de Formación. Dentro de los aspectos claves que se consideraron fueron su experiencia en docencia y el trabajo profesional desarrollado en el curso a impartir; a fin de que los participantes del programa contaran una visión amplia y actualizada sobre los temas abordados, en este programa de formación virtual.

3. *Instalación de la plataforma virtual para el desarrollo del programa:*

El Departamento de Informática de la UIM, realizó la adquisición de dominio: https://www.participacionlocal.org/, y la instalación de una plataforma virtual actualizada para el desarrollo específico de este programa. Contando dicha plataforma con todos los recursos y herramientas necesarias para impartir un programa de formación online.

La plataforma también permite la creación de cursos introductorios de manejo a la plataforma virtual para que los participantes y docentes del Programa puedan conocerla la plataforma y utilizar oportunamente, los diferentes recursos que proporciona para la formación en línea.

4. Diseño de imagen para la plataforma virtual y documentos:

El Departamento de Informática y diseño de la UIM, creó la imagen y diseños de la Plataforma Virtual del programa, de igual manera diseñó las plantillas y formatos a utilizar por los docentes de los diferentes Ejes Temáticos en toda la documentación virtual publicada en la plataforma. En dichos diseños se consideraron los logos de las diferentes instituciones que participan en el Proyecto y la institución financiadora que es la Unión Europea siguiendo las pautas y protocolos establecidos.

5. Apertura de la convocatoria del programa:

La Universidad Católica Andrés Bello (UCAB) se encargó de hacer apertura de la Convocatoria del Programa de Formación con el contenido académico del programa para que los participantes interesados a los cuales estaba dirigido pudiesen postularse al mismo. De igual manera fueron consideradas las indicaciones previas que la Dirección y Coordinación Académica del Programa por parte de la UIM les proporcionaran, sobre qué datos y aspectos considerar en dicho proceso de inscripción y selección, a fin de disponer la información de manera oportuna para el acceso a la plataforma virtual.

6. Selección de los participantes:

La selección de los participantes se realizó a través de la Universidad Católica Andrés Bello de Caracas, Venezuela. Este Programa de Formación Abierta está dirigido a Alcaldes/as, Concejales/as, directivos/as, técnicos y representantes de la sociedad civil de Administraciones Públicas de algunos municipios de Venezuela.

7. Desarrollo de la accion formativa:

- *Realizacion de los tres ejestematicos*

Una vez cubiertos los acuerdos previos establecidos entre ambas instituciones la Universidad Católica Andrés Bello y la UIM, se dio inicio a la fase virtual del programa en el plazo establecido en el cronograma académico, y considerando los contenidos introductorios y académicos previstos.

Los participantes de cada Eje Temático, durante toda la fase virtual cuentan con:

i. el acompañamiento de una coordinadora de estudios para impartir el Curso de Manejo de la Plataforma Virtual y aclarar dudas del manejo de la plataforma.

ii. con un profesor/ra por cada contenido temático abordado.

iii. con el apoyo de la Coordinación y Dirección Académica del Programa.

- *Desarrollo del ciclo de videoconferencias*

Como parte del programa académico se consideró, conjuntamente con la Universidad Católica Andrés Bello, la pertinencia de complementar los contenidos académicos de los cursos de cada Eje Temático con la realización de tres Videoconferencias correlativas a los tres ejes. Una vez al mes será impartida una Videoconferencia en cada uno de los Ejes Temáticos que aborda el Programa de Formación y en ellas podrán participar las personas que realizan el programa, indistintamente del Eje Temático al que pertenezcan.

8. Actividades y resultados

A. Contenido del programa académico

CRONOGRAMA ACADEMICO DEL PROGRAMA Curso Introductorio y Ejes Temáticos (ET)
Curso Introductorio de Manejo de la Plataforma
Eje Temático Nº 1: Gestión de Innovación.
Curso Nº 1: Procesos de innovación social. Políticas de innovación social en el ámbito local, actuando la Administración pública como catalizador. Técnicas e Instrumentos de apoyo a la innovación social
Periodo de Recuperación del módulo
Curso Nº 2: Innovación en la Gestión Pública. Definición, procesos de mejora de la competitividad y eficiencia.
Periodo de Recuperación del módulo
Curso Nº 3: Algunas experiencias de Ciudades Inteligentes y Sostenibles; reflexiones para aprender: Buenos Aires (Argentina), Bogotá y Medellín (Colombia), Río de Janeiro (Brasil), Chihuahua (México), Quito (Ecuador) Madrid, Barcelona, Málaga y San Sebastián, (España), Nueva York (EE.UU.), Montreal (Canadá), Tokio (Japón), Nassau (Bahamas), entre otros.

Primera Videoconferencia: ¿La innovación social como Política Social?: Rol de la comunidad y rol de los gobiernos locales
Eje Temático Nº 2: Planificación y Gestión Participativa.
Curso Nº 1: Planes estratégicos como instrumentos de Gobernanza y de Gobierno Abierto.
Periodo de Recuperación del módulo
Curso Nº 2: La cartera de proyectos: un Plan para actuar; una Gestión por Resultados
Recuperación del módulo
Curso Nº 3: Experiencias de planificación y gestión participativa en España, Europa y América Latina de municipios, provincias y regiones.
Segunda Videoconferencia: Planificación estratégica de ciudades en Europa y América Latina. Orígenes, evolución y características actuales
Periodo de Descanso
ET3: Transparencia y Contraloría social.
Curso Nº 1: Alternativas planteadas desde los diferentes sectores, para atender los requerimientos de la ética pública en su dimensión más integral: Abarcando los retos de modernización, profesionalidad, eficacia y eficiencia que nuestras organizaciones requieren.
Curso Nº 2: Alcances, ámbitos y Mecanismos para ejercer la Participación Ciudadana
Curso Nº 3: En qué y cómo hacer Contraloría Social. Principios básicos que debe contemplar la Contraloría Social.
Tercera Videoconferencia sobre el Eje temático

9. Diseño y contenido del aula Virtual

Curso Introductorio sobre el Manejo de las Herramientas y Recursos de la Plataforma Virtual. Imagen del aula virtual en la plataforma.

Campus Virtual: participación local.org
Promoción Participativa del Desarrollo Local
Bienvenidos al Programa de Formación Abierta para los Gobiernos Municipalistas de Venezuela , acción que se desarrollará conjuntamente con la Universidad Católica Andrés Bello de Caracas, líderes de un Proyecto Europeo enmarcado en la Convocatoria de Actores No Estatales y Autoridades Locales en Desarrollo . Dicho proyecto se denomina: *"Promoción de la Planificación Participativa del Desarrollo Local"*. De igual forma participarán otras instituciones tales como la Unión Europea, la Konrad Adenauer Stiftung, el Proyecto de Planificación Participativa del Desarrollo Local y la Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM),

Para nosotros es un gusto poder dar inicio al Curso introductorio de Manejo del Campus Virtual, con el que comienzan este programa de formación.

El objetivo del Curso introductorio es familiarizar al alumnado con la plataforma de formación a distancia a fin de que conozcan los recursos que se les proporcionan, obteniendo una formación académica completa y de calidad con la ayuda de las nuevas tecnologías de la información.

Conocerán el funcionamiento del aula y las oportunidades que permite el Campus Virtual.

EJE TEMÁTICO Nº 1: GESTIÓN DE LA INNOVACIÓN

El objetivo que se persigue con este Eje temático es que los participantes puedan adquirir conocimientos y desarrollar competencias directivas de aplicación práctica en materia de gestión de la innovación en las Administraciones públicas. Enriquecer el desarrollo personal y profesional, potenciando el trabajo en equipo y la interrelación entre los participantes. Así como analizar experiencias y nuevos estilos de gestión pública y procesos de Innovación social, orientados a la mejora de resultados y al cambio en materia de innovación.

En el primer Eje Temático se aborda la Gestión de la Innovación, desarrollando los siguientes contenidos académicos, mediante tres cursos:

Curso Nº1: Procesos de Innovación Social. Políticas de innovación social en el ámbito local, actuando la Administración pública como catalizador. Técnicas e Instrumentos de apoyo a la innovación social.

Programa de Formación Abierta para los Gobiernos Municipales de Venezuela
Eje Temático N° 1 Gestión de Innovación
Curso N°1: Procesos de innovación social. Políticas de innovación social en el ámbito local, actuando la Administración Pública como catalizador. Técnicas e instrumentos de apoyo a la innovación social.
Bienvenidos/as al Programa de Formación Abierta para los gobiernos Municipales de Venezuela, acción que se desarrolla conjuntamente con la Universidad Católica Andrés Bello de Caracas líderes de u Proyecto Europea enmarcado en la convocatoria de actores no estatales y Autoridades Locales en Desarrollo. Dicho Proyecto se denomina "Promoción de la Planificación Participativa del Desarrollo Local" De igual forma participarán otras instituciones tales como la Unión Europea, la Konrad Adenauer Sitftung, el Proyecto de Promoción Participativa del Desarrollo Local y la Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM): Damos inicio a este Eje Temático, y dentro del mismo al Curso N° 1, el cual está estructurado en tres capítulos y una sección de documentos y materiales complementarios: 1. Bases Conceptuales y factores que viabilizan la innovación social. 2. Estrategias para el Desarrollo de Innovación Social. 3. La innovación social como resultado 4. Bibliografía y materiales complementarios.

Curso Nº 2: Innovación en la Gestión Pública. Definición, procesos de mejora de la competitividad y eficiencia.

Programa de Formación Abierta para los Gobiernos Municipales de Venezuela
Eje Temático N° 1 Gestión de Innovación
Curso N°2: Innovación en la Gestión Pública. Definición de procesos de mejora de la competitividad y eficiencia.
Bienvenidos/as al Programa de Formación Abierta para los gobiernos Municipales de Venezuela, acción que se desarrolla conjuntamente con la Universidad Católica Andrés Bello de Caracas líderes de u Proyecto Europea enmarcado en la convocatoria de actores no estatales y Autoridades Locales en Desarrollo. Dicho Proyecto se denomina "Promoción de la Planificación Participativa del Desarrollo Local" De igual forma participarán otras instituciones tales como la Unión Europea, la Konrad Adenauer Sitftung, el Proyecto de Promoción Participativa del Desarrollo Local y la Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM): Continuamos con este Eje Temático y damos inicio al curso N°2, el cual está estructurado en tres capítulos y una sección de documentos y materiales complementarios: 1. Gestión de los recursos humanos en las administraciones innovadoras. 2. Introducción de la Administración electrónica. 3. La administración electrónico/e-goverment.

Programa de Formación Abierta para los Gobiernos Municipales de Venezuela
Eje Temático N° 1 Gestión de Innovación
Curso N°3: Algunas experiencias de Ciudades Inteligentes y Sostenibles, reflexiones para aprender.
Bienvenidos/as al Programa de Formación Abierta para los gobiernos Municipales de Venezuela, acción que se desarrolla conjuntamente con la Universidad Católica Andrés Bello de Caracas líderes de u Proyecto Europea enmarcado en la convocatoria de actores no estatales y Autoridades Locales en Desarrollo. Dicho Proyecto se denomina "Promoción de la Planificación Participativa del Desarrollo Local" De igual forma participarán otras instituciones tales como la Unión Europea, la Konrad Adenauer Sitftung, el Proyecto de Promoción Participativa del Desarrollo Local y la Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM): Continuamos con este Eje Temático y damos inicio al curso N°3, el cual está estructurado en tres capítulos y una sección de documentos y materiales complementarios: 1. El Municipio Inteligente. 2. Innovación Social y de servicios. 3. Oportunidades y futuro.

EJE TEMÁTICO Nº 2: PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN PARTICIPATIVA

El objetivo que se busca con este Eje temático es destacar el rol de la Planificación Estratégica, incorporando la dimensión de la gestión participativa en los procesos de planificación en distintas escalas, con el objetivo de fortalecer las capacidades de agentes públicos, gubernamentales y no gubernamentales que tengan responsabilidades en el diseño y ejecución de esos procesos para favorecer un desarrollo territorial, económico y social sostenible e integrador.

En este Eje Temático se desarrollan los siguientes contenidos, a través de tres cursos:

Programa de Formación Abierta para los Gobiernos Municipales de Venezuela
Eje Temático N° 2 Planificación y Gestión Participativa
Curso N°1: Planes estratégicos como instrumentos de Gobernanza y de Gobierno Abierto.

Bienvenidos/as al Programa de Formación Abierta para los gobiernos Municipales de Venezuela, acción que se desarrolla conjuntamente con la Universidad Católica Andrés Bello de Caracas líderes de u Proyecto Europea enmarcado en la convocatoria de actores no estatales y Autoridades Locales en Desarrollo. Dicho Proyecto se denomina "Promoción de la Planificación Participativa del Desarrollo Local" De igual forma participarán otras instituciones tales como la Unión Europea, la Konrad Adenauer Sitftung, el Proyecto de Promoción Participativa del Desarrollo Local y la Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM):

Continuamos con este Eje Temático y damos inicio al curso N°1, el cual está estructurado en tres capítulos y una sección de documentos y materiales complementarios:

1. Es el tiempo de las ciudades, es el tiempo de nuevas formas de gobernar.
2. La Planificación Estratégica como respuesta: Métodos y Herramientas.
3. La generación de marcas de ciudad y la construcción de alianzas público-privadas en la gestión de las ciudades
4. Bibliografía y material complementario.

Programa de Formación Abierta para los Gobiernos Municipales de Venezuela
Eje Temático N° 2 Planificación y Gestión Participativa
Curso N°2: La Cartera de Proyectos: un plan para actuar, una Gestión Por Resultados.

Bienvenidos/as al Programa de Formación Abierta para los gobiernos Municipales de Venezuela, acción que se desarrolla conjuntamente con la Universidad Católica Andrés Bello de Caracas líderes de u Proyecto Europea enmarcado en la convocatoria de actores no estatales y Autoridades Locales en Desarrollo. Dicho Proyecto se denomina "Promoción de la Planificación Participativa del Desarrollo Local" De igual forma participarán otras instituciones tales como la Unión Europea, la Konrad Adenauer Sitftung, el Proyecto de Promoción Participativa del Desarrollo Local y la Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM):

Continuamos con este Eje Temático y damos inicio al curso N°2, el cual está estructurado en tres capítulos y una sección de documentos y materiales complementarios:

1. El contexto para una Cartera de Proyectos.
2. La Cartera de Proyectos un plan para actuar.
3. La ejecución de la Cartera de Proyectos.
4. Bibliografía y material complementario.

Curso Nº 3: Experiencias de planificación y gestión participativa en España, Europa y América Latina de municipios, provincias y regiones.

Programa de Formación Abierta para los Gobiernos Municipales de Venezuela
Eje Temático N° 2 Planificación y Gestión Participativa
Curso N°3: Experiencias de planificación y gestión participativa en España, Europa y América Latina de municipios, provincias y regiones.
Bienvenidos/as al Programa de Formación Abierta para los gobiernos Municipales de Venezuela, acción que se desarrolla conjuntamente con la Universidad Católica Andrés Bello de Caracas líderes de u Proyecto Europea enmarcado en la convocatoria de actores no estatales y Autoridades Locales en Desarrollo. Dicho Proyecto se denomina "Promoción de la Planificación Participativa del Desarrollo Local" De igual forma participarán otras instituciones tales como la Unión Europea, la Konrad Adenauer Sitftung, el Proyecto de Promoción Participativa del Desarrollo Local y la Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM): Continuamos con este Eje Temático y damos inicio al curso N°3, el cual está estructurado en tres capítulos y una sección de documentos y materiales complementarios: 1. La ruta de los Planes Estratégicos de ciudades, provincias y regiones. 2. Del Antiguo al Nuevo Continente. Experiencias en Europa y América Latina. 3. De vuelta a España. La Planificación estratégica española de territorios. 4. Bibliografía y material complementario.

EJE TEMÁTICO Nº 3: TRANSPARENCIA Y CONTRALORÍA SOCIAL

El objetivo que se pretende con este último Eje Temático es estudiar los instrumentos necesarios de las Administraciones públicas, así como de las demás instituciones involucradas en el fortalecimiento de las estructuras del sector público, con la finalidad de servir tanto como herramientas para priorizar las políticas de lucha contra la corrupción, como para coadyuvar en la construcción de la necesaria e inacabada redefinición de la organización administrativa y la gestión pública que nos permita contar con unas organizaciones más profesionales, transparentes y eficaces. Donde la participación ciudadana, también juegue un rol importante a través del Control Social.

En este último Eje Temático desarrolla la Transparencia y Contraloría Social

Programa de Formación Abierta para los Gobiernos Municipales de Venezuela
Eje Temático N° 3 Transparencia y Contraloría Social
Curso N°1: Alternativas planteadas desde los diferentes sectores para atender los requerimientos de la ética pública
Bienvenidos/as al Programa de Formación Abierta para los gobiernos Municipales de Venezuela, acción que se desarrolla conjuntamente con la Universidad Católica Andrés Bello de Caracas líderes de u Proyecto Europea enmarcado en la convocatoria de actores no estatales y Autoridades Locales en Desarrollo. Dicho Proyecto se denomina "Promoción de la Planificación Participativa del Desarrollo Local" De igual forma participarán otras instituciones tales como la Unión Europea, la Konrad Adenauer Sitftung, el Proyecto de Promoción Participativa del Desarrollo Local y la Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM): Continuamos con este Eje Temático y damos inicio al curso N°1, el cual está estructurado en tres capítulos y una sección de documentos y materiales complementarios: 1. Ética pública, códigos de conductas y lucha contra la corrupción. 2. Transparencia, buen gobierno y buena administración. 3. Bibliografía y material complementario.

Programa de Formación Abierta para los Gobiernos Municipales de Venezuela
Eje Temático N° 3 Transparencia y Contraloría Social
Curso Nº 2: Alcances, ámbitos y Mecanismos para ejercer la Participación Ciudadana.
Bienvenidos/as al Programa de Formación Abierta para los gobiernos Municipales de Venezuela, acción que se desarrolla conjuntamente con la Universidad Católica Andrés Bello de Caracas líderes de u Proyecto Europea enmarcado en la convocatoria de actores no estatales y Autoridades Locales en Desarrollo. Dicho Proyecto se denomina "Promoción de la Planificación Participativa del Desarrollo Local" De igual forma participarán otras instituciones tales como la Unión Europea, la Konrad Adenauer Sitftung, el Proyecto de Promoción Participativa del Desarrollo Local y la Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM):

Programa de Formación Abierta para los Gobiernos Municipales de Venezuela
Eje Temático N° 3 Transparencia y Contraloría Social
Curso Nº 3: En qué y cómo hacer Contraloría Social. Principios básicos que debe contemplar la Contraloría Social.
Bienvenidos/as al Programa de Formación Abierta para los gobiernos Municipales de Venezuela, acción que se desarrolla conjuntamente con la Universidad Católica Andrés Bello de Caracas líderes de u Proyecto Europea enmarcado en la convocatoria de actores no estatales y Autoridades Locales en Desarrollo. Dicho Proyecto se denomina "Promoción de la Planificación Participativa del Desarrollo Local" De igual forma participarán otras instituciones tales como la Unión Europea, la Konrad Adenauer Sitftung, el Proyecto de Promoción Participativa del Desarrollo Local y la Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM):

10. Alternativas de recuperación de actividades planteadas en cada eje temático

Una vez culminado y cerradas las calificaciones, se habilitó un plan de recuperación de tareas, a fin de que los participantes pudieran realizar y entregar las Tareas que no realizaron en el aula y/o responder los Cuestionarios que no respondieron, según fuera el caso.

La evaluación en este plan de recuperación especial va dirigida a todos los participantes del programa que no hubieran aprobado un curso, debido a problemas de acceso a conexiones de internet, el objetivo es darle la oportunidad de completar el programa dado que por problemas externos no han podido cumplir en plazo con el curso.

El plan puede ser aplicado en los siguientes casos:

- A los participantes que no ingresaron al aula virtual correspondiente en las fechas establecidas.
- A los participantes que habiendo ingresado al aula no realizaron actividades y,
- A quienes habiendo entregado actividades no alcanzaron los 50 puntos mínimos para aprobar el módulo.

Vencido el plazo establecido en el plan de recuperación, la Coordinación de Estudios procedió a programar la revisión y calificación de dichas tareas y los cuestionarios extemporáneos, por parte de los profesores de cada uno de los cursos virtuales, en un plazo oportuno para finalmente actualizar la calificación final a los participantes que en cada curso de acuerdo al Eje Temático del cual formaba parte, utilizaron la oportunidad brindada de completar el programa de formación.

11. Ventajas y retos presentados durante el desarrollo del programa

- Este tipo de acción de Formación Abierta permite fortalecer las capacidades institucionales y fortalecer los municipios a los que pertenecen estas personas, mediante la profesionalización de su recurso humano, por ello se hace tan necesario continuar con dichos procesos de mejora y actualización de las autoridades electas y cuadros directivos, técnicos y miembros de la Sociedad Civil, de los diferentes Municipios del país.
- Si bien se ha manifestado un alto nivel de interés entre los participantes en realizar el Programa de Formación Abierta a fin de actualizar sus conocimientos, no siempre el interés ha podido ser acompañado de la dedicación oportuna.
- Varios participantes proporcionaron correos electrónicos errados, lo que impidió que desde el primer día accedieran a la plataforma. Se ha tenido que hacer una labor importante de corrección.
- Hay participantes que una vez aceptados en el Programa para realizarlo se han retirado del mismo no dando margen a que pudiesen ser sustituidos a tiempo por otras personas interesadas en realizarlo.
- Existen inconvenientes muy importantes que han impedido el normal desarrollo del programa, tales como el acceso a conexiones de internet y con ello la ubicación de municipios en zonas muy distantes de los centros de la ciudad, así como la lenta velocidad de las conexiones al servicio de internet y su alto costo.
- Varios participantes comunicaron a las coordinadoras de estudios, que no podían continuar el programa porque abandonaban el país, o porque psicológicamente la situación del país los tenía preocupados. Este escenario ha generado una deserción importante en el programa y pese a las diferentes medidas aplicadas y hoy día hay un porcentaje bajo de participantes que de manera efectiva estén cursando los diferentes Ejes Temáticos.

12. Mejoras implementadas para aumentar la participación en el programa

- Se ha realizado un seguimiento periódico a los participantes del Programa por parte de las Coordinación del Programa en la Universidad Católica Andrés Bello (UCAB) de Caracas , Venezuela, quienes han estado en

contacto telefónico con los responsables por municipios, de establecer el enlace entre los participantes y la Universidad.

- Desde la Coordinación de Estudios de los diferentes Ejes Temáticos, se le ha informado a los participantes las fechas de inicio del programa, de igual manera a quienes no han ingresado en la Plataforma virtual una vez iniciado el Curso, se le ha escrito para que puedan

Diplomado Gobierno y Desarrollo Local

Nombre del Diplomado: Diplomado en Gobierno y Desarrollo Local.

Organizaciones responsables.

- Centro de Estudios Políticos UCAB:
  - Coordinador General: Benigno Alarcón D.
  - Coordinador Técnico: Pedro González Caro.
  - Especialistas y docentes con experiencia en los temas abordados.
- Fundación José Ortega y Gasset-Gregorio Marañón-Instituto, Universitario De Investigación Ortega y Gasset-Goberna América Latina
  - Directora General: D.ª Lucía Sala Silveira
- Fundación Konrad Adenauer.
  - Coordinador de Proyectos: Carlos Romero

Fundamentación (principios y lineamentos curriculares institucionales).

El programa académico del diplomado, se desarrolla a través de 12 módulos de 16 horas académicas cada uno para un total de 192 horas, que combinan enfoques teóricos con las nuevas experiencias existentes. De igual modo se fomenta la praxis mediante actividades prácticas donde el alumno aplicará los conocimientos y habilidades adquiridos en el programa.

Los egresados podrán obtener un Certificado de Diplomado en Gobierno y Desarrollo Local para todos los cursantes que aprueben el programa, sin distinción de nivel de estudios con el que ingresan. Este certificado es el oficial del programa por parte UCAB y de la Fundación Ortega y Gasset-Marañon.

DIPLOMADO EN GOBIERNO Y DESARROLLO LOCAL		
ESTRATEGICO	OPERATIVO	MONITOREO
• Liderazgo y direccion comunitaria • Desarrollo Económico Local: Experiencias y Modelos de Gestión • Buen Gobierno y calidad en la gestión de servicios públicos • Diálogo y Concertación, Negociacion y Manejo de Conflictos • Simulación	• Formulación y gestión de Proyectos I • Formulación y gestión de Proyectos II • Cambio y aprendizaje Organizacional • Una Agenda Local para los ODS	• Indicadores de Gestión por Resultados • Control Social y Rendición de cuentas • Participación ciudadana

Perfil de ingreso.

El Diplomado se orienta a formar funcionarios municipales (niveles gerenciales altos y medios), concejales y ciudadanos, estos últimos pertenecientes a organizaciones diversas de la sociedad civil relevantes en la vida del municipio con liderazgo y poder de convocatoria, incluyendo organizaciones gremiales, educativas, iglesia, de profesionales y comunitarias tales como consejos comunales u otras formas de organización comunitaria.

La selección de los participantes atiende a los siguientes criterios:

i. *Género*, garantiza en la medida de lo posible, representación de hombres y mujeres en igual proporción. En el caso de los concejales la aplicación de este criterio no es posible, pues se trata de un cargo de elección popular que no cubre los requerimientos de paridad de género.

ii. En el caso de los funcionarios municipales (nivel medio y alto), se dirige a aquellos que detenten responsabilidades en las áreas de planificación, presupuesto, relaciones con la comunidad, agenda social, entre otras.

iii. *Diversidad*, se garantiza la presencia de diferentes tendencias políticas en el grupo. Es muy importante valorar el liderazgo de los representantes de organizaciones locales y comunitarias, pues en esa medida se logra potenciar las alianzas y fortalecer la sinergia entre el gobierno local y la ciudadanía.

iv. Representatividad geográfica, la mayoría de las parroquias del municipio tienen presencia en el grupo.

En la medida de lo posible y como una referencia no excluyente, la selección de los participantes en los grupos de capacitación se propone atender a los criterios mencionados antes y a la siguiente proporción:

Sociedad civil ⟶ 40%
Funcionarios municipales ⟶ 40%
Concejales ⟶ 20%

Objetivos.

General

El objetivo general del diplomado es fortalecer la capacidad de los municipios y las comunidades locales para gestionar y promover el desarrollo local desde una perspectiva integral, equitativa y sustentable con enfoque de género, mediante la capacitación de su recurso humano a fin de que apliquen estos conocimientos en su gestión diaria.

Específicos

- Desarrollar una capacitación integral que conduzca a:
  - Brindar a los participantes un proceso de capacitación que incorpore conocimientos y técnicas de gestión y promoción del desarrollo local, promoviendo y apoyando la implementación de políticas y programas locales de desarrollo, acordes a las innovaciones y nuevas tendencias en el ámbito de lo público.
  - Promover la construcción de canales concretos que favorezcan el intercambio y encuentro entre actores diversos, propiciando los valores democráticos y la construcción ciudadanía.

Perfil de egreso estructurado con base en competencias.

Entre las competencias generales (para todo egresado de la UCAB) y específicas, incluyendo sus unidades de competencia, el **Diplomado Gobierno y Desarrollo Local** se orienta a fortalecer:

Competencias generales

Competencias	Unidad de competencia
1. Aprender a aprender con calidad:	• Abstrae, analiza y sintetiza información. • Aplica los conocimientos en la práctica. • Identifica, plantea y resuelve problemas. • Trabaja con altos estándares de calidad. • Busca y procesa información de diversas fuentes.
2. Aprender a convivir y a servir:	• Actúa según valores éticos compartidos.
3. Aprender a trabajar con el otro	• Participa y trabaja en equipo. • Se involucra con su medio sociocultural. • Valora y respeta la diversidad y multiculturalidad. • Colabora, interactúa y se comunica con el otro.

Competencias Específicas

Competencias	Unidad de competencia
1. Conoce y aplica métodos de Formulación y Evaluación de proyectos bajo enfoque de marco lógico, como herramienta de articulación de elementos teóricos y prácticos para la toma de decisiones en el ámbito local y de gobierno municipal para solución de situaciones sociales complejas y en condiciones de gobernabilidad compartida.	• Formula proyectos de desarrollo bajo enfoque de marco lógico, identifica, prioriza y explica problemas con el uso de las herramientas sistémicas y situacionales para proponer opciones para cursos de acción posibles en el ámbito del municipio. • Aplica conceptos y métodos de análisis estratégico y diseña medios para dar factibilidad a la acción. • Analiza las relaciones de alianza y oposición a la acción y diseña estrategias para construcción de acuerdos. • Aplica conceptos y métodos para evaluar en forma participativa la ejecución de cursos de acción en el marco de las competencias de los gobiernos locales.
2. Conoce y aplica mecanismos constitucionales de participación que permiten expresar opiniones y participar en la toma de decisiones políticas tanto a nivel local como a nivel nacional	• Conoce, analiza y aplica mecanismos de participación ciudadana vigentes en la ley. • Participa en la planeación y ejecución de acciones a nivel local que contribuyen a mejorar las condiciones de vida de los habitantes del municipio. • Comprende y se involucra en la aplicación de herramientas legales vigentes en beneficio de la transparencia en el uso de los recursos públicos, tanto en el ámbito comunitario como municipal.

Plan de estudios.

El plan de estudios está estructurado como se presenta a continuación:

NIVEL ESTRATÉGICO

- Liderazgo y dirección comunitaria
- Desarrollo Económico Local: Experiencias y Modelos de Gestión
- Buen Gobierno y calidad en la gestión de servicios públicos
- Diálogo y Concertación, Negociación y Manejo de Conflictos
- Simulación

NIVEL OPERATIVO

- Formulación y gestión de Proyectos I
- Formulación y gestión de Proyectos II.
- Cambio y aprendizaje Organizacional
- Una Agenda Local para los ODS

NIVEL MONITOREO

Indicadores de Gestión por Resultados

Control Social y Rendición de cuentas

Participación ciudadana

El plan de estudios

Nivel	Módulo	HAD	HTI	HT
	1. Liderazgo y dirección comunitaria	16	4	20
	2. Desarrollo Económico Local: Experiencias y Modelos de Gestión	16	4	20
ESTRATEGICO	3. Buen Gobierno y calidad en la gestión de servicios públicos	16	4	20
	4. Diálogo y Concertación, Negociación y Manejo de Conflictos	16	4	20
	5. Simulación	16	4	20
OPERATIVO	6. Formulación y gestión de Proyectos I	16	4	20
	7. Formulación y gestión de Proyectos II	16	4	20
	8. Cambio y aprendizaje Organizacional	16	4	20
	9. Una Agenda Local para los ODS	16	4	20
MONITOREO	10. Indicadores de Gestión por Resultados	16	4	20
	11. Control Social y Rendición de cuentas	16	4	20
	12. Participación ciudadana	16	4	20
	Totales	192	48	240

HAD: Horas Acompañamiento Docente / HTI: Horas Trabajo Independiente del Estudiante / HT: Horas totales

Requisitos de egreso con base en competencias.

Para optar por el certificado **Diplomado Gobierno y Desarrollo Local**, los participantes deben cumplir con los siguientes requisitos:

- Asistencia mínima 85% de las actividades previstas;
- Elaboración y entrega de las asignaciones pautadas en cada uno de los módulos que forman parte del plan de estudios;
- En caso de inasistencia a un módulo, elaborar y entregar la asignación recuperativa establecida por el facilitador correspondiente.
- Aprobar con una calificación mínima de diez (10) puntos cada una de las fases del plan de estudios.

Certificación.

A los participantes que cumplan satisfactoriamente los requisitos establecidos les será otorgado un certificado: ***"Diploma Gobierno y Desarrollo Local"***

Avalado por la Universidad Católica Andrés Bello, Fundación José Ortega y Gasset-Gregorio Marañón (FOM), la Fundación Konrad Adenauer y la Unión Europea, de acuerdo a la normativa establecida.

Duración del diplomado (número de horas).

El Programa, con una duración de 192 horas de capacitación estimadas,

Nivel	Módulo	HAD
ESTRATEGICO	1. Liderazgo y dirección comunitaria	80
	2. Desarrollo Económico Local: Experiencias y Modelos de Gestión	
	3. Buen Gobierno y calidad en la gestión de servicios públicos	
	4. Dialogo y Concertación, Negociación y Manejo de Conflictos	
	5. Simulación	

OPERATIVO	6. Formulación y gestión de Proyectos I	64
	7. Formulación y gestión de Proyectos II	
	8. Cambio y aprendizaje Organizacional	
	9. Una Agenda Local para los ODS	
MONITOREO	10. Indicadores de Gestión por Resultados	48
	11. Control Social y Rendición de cuentas	
	12. Participación ciudadana	
	Totales	192

HAD: Horas Acompañamiento Docente

Modalidad de estudio

El Diplomado es de carácter presencial. Atendiendo a ejercicios evaluativos previstos, se contemplan asesorías a distancia utilizando fundamentalmente medios electrónicos.

Este ejemplar
se terminó de imprimir en
Caracas en julio del año 2018.
Para su diseño se utilizó la tipografía
Adobe Garamon Pro 11 ptos., ha sido impreso
sobre Papel Saima White. Se imprimieron
1000 ejemplares, encuadernados
en los talleres de
Impresos Impresos Miniprés, C.A.

PROLOCAL.indb 160 30/7/18 11:44 a. m.