

documentos

Notas sobre la gestión local a finales de los noventas: una búsqueda de instrumentos para la descentralización y el cambio

Olman A. Villarreal Guzmán*

"LA FALTA DE UNA CULTURA GERENCIAL DENTRO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA ES ACTUALMENTE EL PRINCIPAL ESCOLLO PARA LA APLICACION DE PROPUESTAS ESPECIFICAS DE LA DESCENTRALIZACION..."

FERNANDO ROJAS, FESCOL, 1994

Acerca del proceso descentralizador en América Latina

La descentralización en América Latina en los años noventas, ha sido orientada por el siguiente objetivo:

Aproximar la gestión pública al ciudadano, tratando de perfilar una gestión integral de los intereses y necesidades comunes.

Algunas de las estrategias de descentralización aplicadas se pueden resumir así:

1. Incremento o reorganización de transferencias fiscales con participación en el ingreso.
2. Incremento de la capacidad local para gravar impuestos y tasas.
3. Transferencias significativas de funciones del Gobierno Central.

* **Máster en Ciencias Administrativas (MSc.), Escuela Superior en Ciencias Administrativas, Speyer, Alemania. Consultor internacional en Gestión Local y Facilitación de Procesos para organismos de cooperación técnica de Alemania, como la GTZ y la DSE. Profesor e Investigador del CICAP, Universidad de Costa Rica, UCR.**

4. Incremento en flexibilidad local para selección o administración de servicios.

Sin embargo, la pregunta central sigue siendo, ¿cómo lograr una adecuada y efectiva aplicación, implementación o puesta en práctica, de la descentralización a nivel local en nuestros países?

Algunas observaciones adelantadas al respecto son:

La descentralización es un proceso:

- de largo alcance;
- con múltiples componentes que se definen en tiempo y espacio;
- global, integral, que involucra al Estado, la sociedad civil, el territorio y sus relaciones;
- inacabado, no tiene fin, no es un fin en sí mismo;
- histórico - cultural (nacional-regional);
- que trata de la reorganización de la sociedad y el Estado en conjunto;
- no resuelve todo, pero tiene que ver con todo; es decir con la democracia, el desarrollo y la gobernabilidad.

Existen datos relevantes que nos muestran a nivel latinoamericano, que el índice de autonomía política y participación de los gobiernos locales y subnacionales, se muestra bastante

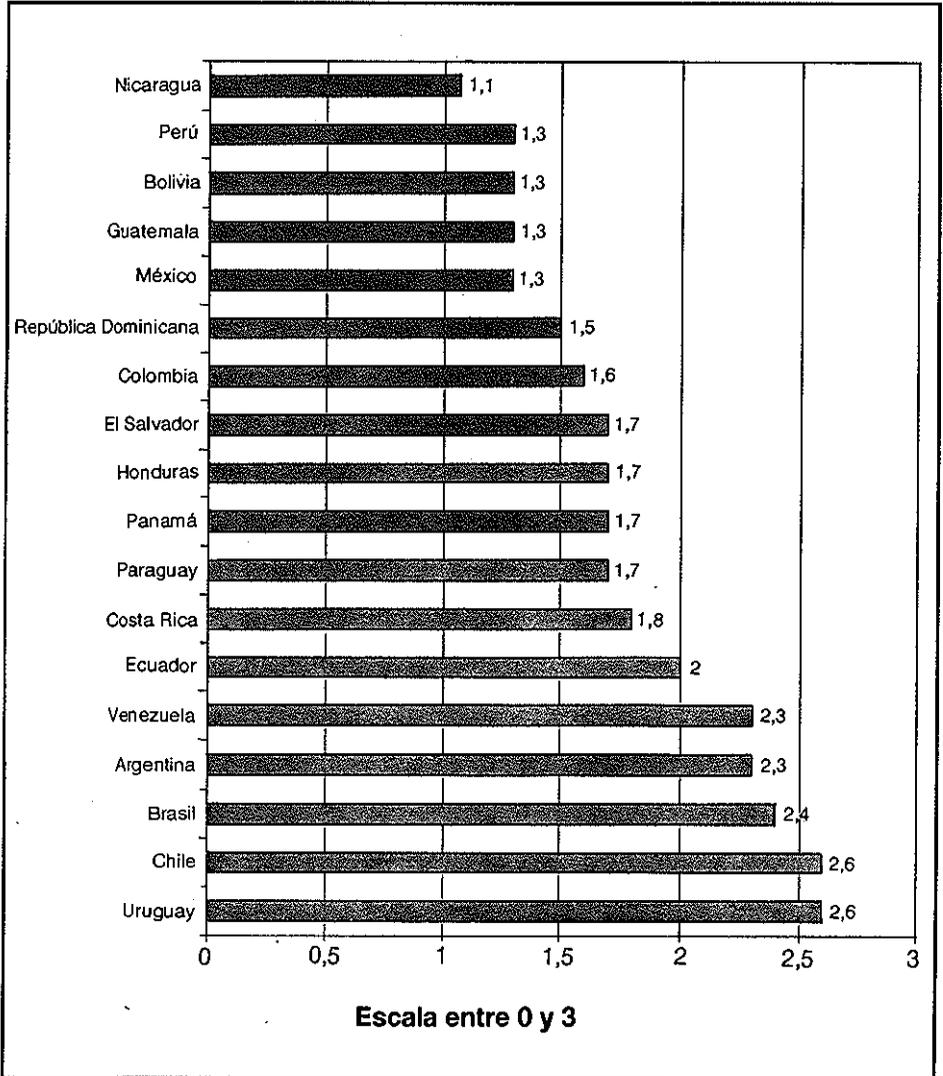
débil todavía en la mayoría de los países, lo cual evidencia que los procesos descentralizadores tienen muchos obstáculos que superar. Uno de ellos, el crónico centralismo de los estados nacionales, los cuales pese a las tendencias modernizadoras se aferran aún a los esquemas centralizados tradicionales en el ejercicio del poder. Ver gráfico N° 1.

Pese a estos datos, desde la base de la sociedad civil, a nivel centroamericano, la actitud de los ciudadanos hacia el gobierno municipal pone al descubierto que las municipalidades están llamadas, de forma creciente, a tener mayor responsabilidades en la gestión pública. Así lo expresa el gráfico N° 2.

Por otro lado, se percibe mayoritariamente para el caso centroamericano, que con respecto a los problemas de la comunidad, ninguno de los actores/gestores públicos (Gobierno Central, legisladores, municipalidades) puede o está en capacidad de resolverlos adecuadamente. Esto confirma una vez más la validez del comentario inicial de Fernando Rojas en relación a los procesos descentralizadores latinoamericanos. En efecto la gestión local, desde la perspectiva estratégica (dirección política y participación activa de la sociedad civil) y desde la óptica operativa (ejecución/viabilización técnico operativa) deviene en eje fundamental del proceso descentralista en el plano más concreto: lo local, municipal y comunal. Ver gráfico N° 3.

GRAFICO Nº 1

INDICE DE AUTONOMIA POLITICA Y PARTICIPACION A NIVELES SUBNACIONALES

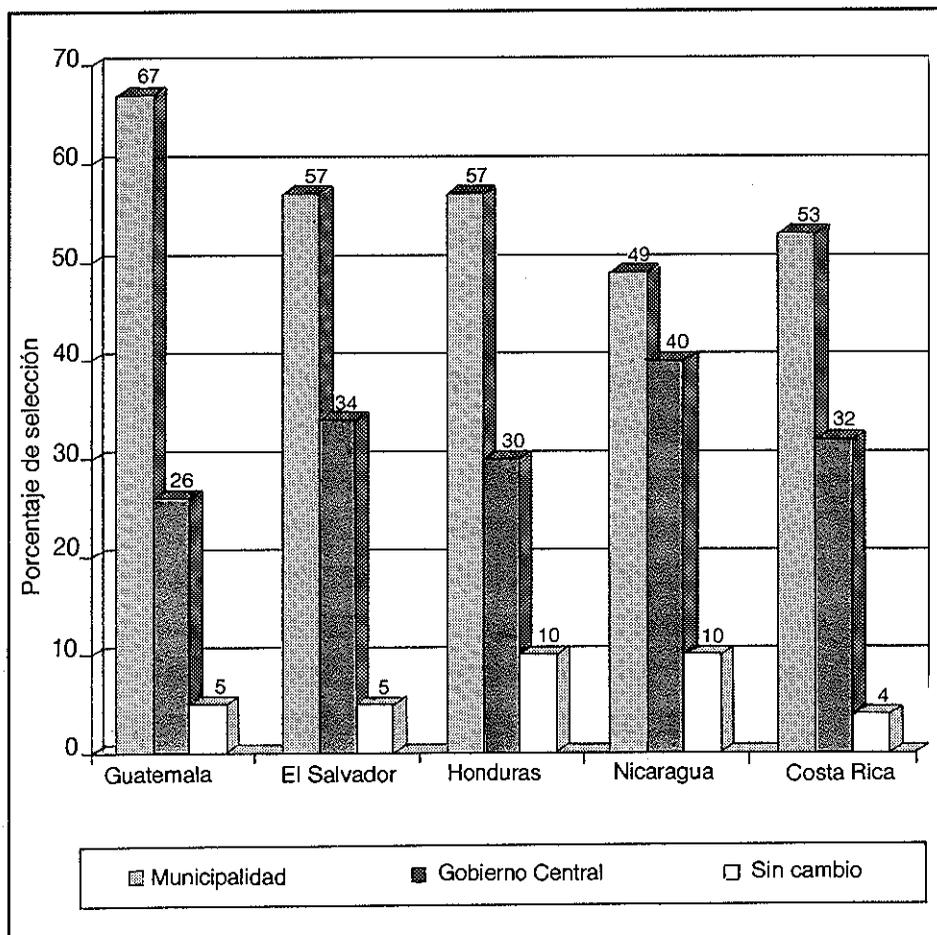


Fuente: Informe 1997, Progreso Económico y Social en América Latina, BID, 1997, p. 180.

GRAFICO Nº 2

ACTITUD DE LOS CIUDADANOS HACIA EL GOBIERNO MUNICIPAL

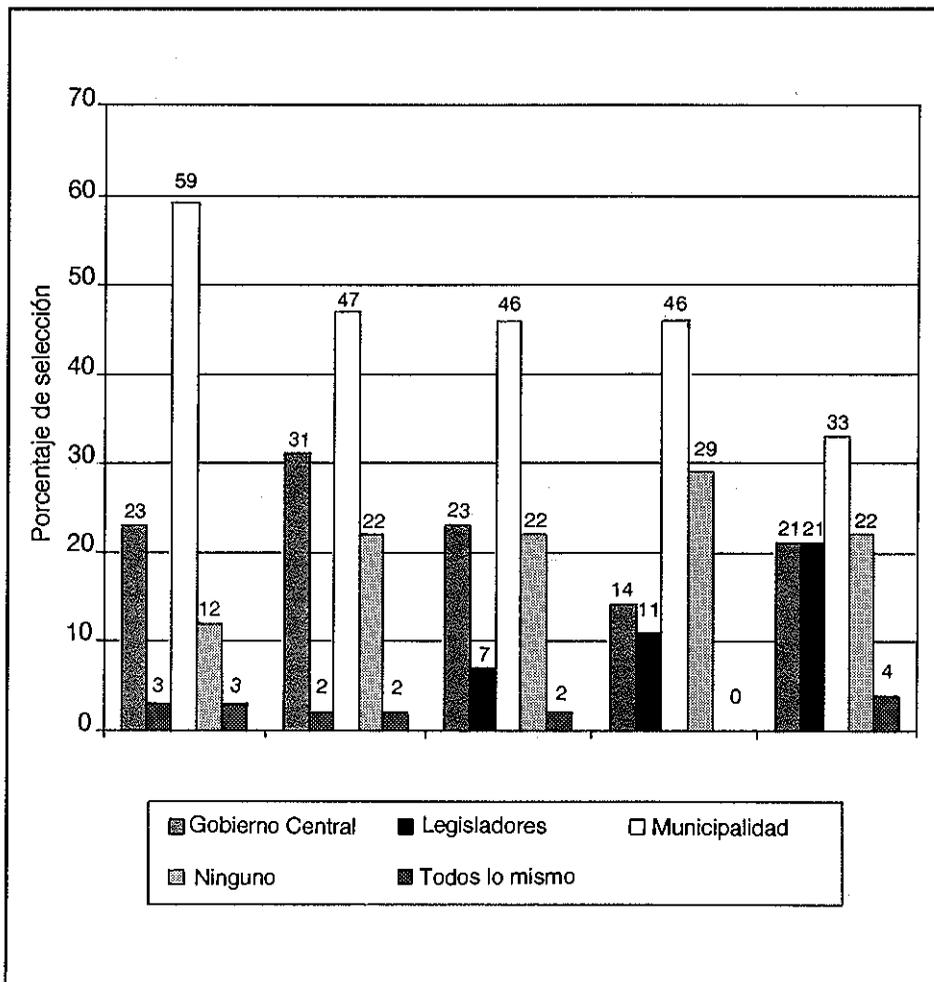
¿Mayor responsabilidad a la Municipalidad
o al Gobierno Central?
Cinco países



Fuente: Bidus, Mark H. *Desarrollo Municipal y Democracia en Centroamérica*, USAID, 1995, p. 22.

GRAFICO Nº 3

¿QUIEN RESUELVE MEJOR LOS PROBLEMAS DE LA COMUNIDAD? Cinco países



Fuente: Bidus, Mark H. Desarrollo Municipal y Democracia en Centroamérica, USAID, 1995, p. 22.

Acerca del ¿qué hacer y cómo lograrlo? en la práctica: la perspectiva del “new public management”

La meta de convertir a la administración municipal en una empresa pública de prestación de servicios está a la vista, así lo comentan algunos autores.¹ Lo demuestran las experiencias en países industrializados occidentales, donde el cambio se inició en los Estados Unidos a fines de los años setentas y desde entonces se extendió a todos los demás países, los cuales han vivido similares presiones desde aproximadamente hace diez años. La transformación es un proceso que trae consigo, entre otras acciones:

1. La formación paulatina de una estructura de dirección y organización descentralizada y similar a aquella utilizada en empresas.
2. La activación de esta estructura a partir de la competencia.
3. Las modificaciones en el comportamiento a consecuencia del proceso de transformación llevarán finalmente a una “cultura administrativa” diferente.

En esta perspectiva el Nuevo Modelo de Gestión² sistematiza algunas

1. Instituto Alemán de Fomento Municipal, KGST, *Nuevo Modelo de Gestión*, Köln, 1993.

2. Cfr. *Idem.*

características centrales atribuibles a las municipalidades:

- Las municipalidades deben estar en capacidad de dirigir:
 - todas las tareas municipales (sin importar si éstas son ejecutadas por la administración, por empresas municipales, en cooperación con empresas públicas asociadas o sin fines de lucro o por particulares);
 - de acuerdo con principios unificados;
 - de forma democrática, es decir, con la evidente responsabilidad por parte del Concejo y al mismo tiempo, orientada hacia la rentabilidad, la efectividad y hacia el cliente/ciudadano.

Otro factor medular que permite potenciar a las municipalidades en este proceso, supone considerar de manera fundamental la problemática de los recursos, sean éstos materiales o financieros.

- Aquí la transferencia de la responsabilidad de recursos resulta trascendental.

En este marco de trabajo las unidades técnicas necesitan suficiente espacio de acción. Está en sus manos, cómo cumplen con la función encomendada. Por ello, habrá que traspasarles la responsabilidad de la utilización conveniente de los recursos (dinero, partidas, personal, materiales). Dentro del marco de reglas defi-

nidas desde la administración central pueden disponer libremente de estos recursos, intercambiarlos entre sí o transferirlos al próximo semestre.

Sólo al transferir la responsabilidad de los recursos, las unidades técnicas pueden desarrollar una responsabilidad frente al cliente/ciudadano y al mercado. Hoy en día, un jefe de unidad en cuyo puesto regularmente se producen tiempos de espera inadmisibles, puede aducir que el problema no proviene de su puesto, sino que se provoca en la administración central, porque ésta ha rechazado ya algunas veces sus solicitudes para aumentar las partidas. Pero si se define su trabajo sobre los inadmisibles tiempos de espera y él puede disponer con bastante libertad de autorizaciones e intervenciones particulares en los recursos, por ejemplo, conversar con el Consejo de Recursos Humanos sobre un manejo flexible del personal de acuerdo con la cantidad de público, paulatinamente considerará a las personas que esperan como a "su" cliente y ocupará frente a ellos el papel del "prestador de servicios". En este momento recién está en capacidad de responsabilizarse globalmente por su unidad (responsabilidad global descentralizada).

Para percibir efectivamente la responsabilidad de los recursos en princi-

pio se deberá transferir a cada unidad técnica las siguientes funciones de gestión, dirección y control:

- organización y ubicación del personal;
- acceso a la información y automatización;
- planificación de recursos humanos y materiales;
- asignación de recursos;
- cálculo previo y posterior de costos por servicio;
- cálculo de costos y beneficios, índices e indicadores;
- análisis empresarial de desviaciones.

Las unidades deben informar regularmente a la dirección política sobre el avance de la labor encomendada y responsabilizarse por posibles desvíos. Estas presentan un cierre de cuentas propio.³

En síntesis la perspectiva del Nuevo Modelo de Gestión supone poner en práctica una gerencia municipal para el cambio,⁴ caracterizada por los siguientes aspectos:

- *Descentralizada.* El número y complejidad de problemas que debe atender el gobierno local exige la utilización de estilos gerenciales descentralizados, donde cada problema sea analizado y enfrentado en el nivel organizacional que corresponda.
- *Participativa.* Todos deben conocer y ser parte fundamental del

3. Cfr. *Das Neue Steuerungsmodell*, KGST, Köln, 1993, varias páginas. (original en alemán)

4. Cfr. Carrera, Jorge. La gerencia para el cambio o el cambio en la gerencia municipal. En *Revista Poder Municipal* Nº 33, AME, Quito, 1997.

- proceso a fin de facilitar la relación entre la organización municipal y la comunidad.
- *Concertada.* Hacer compatibles los intereses de los distintos actores sociales y coordinar esfuerzos y recursos para el logro de los objetivos propuestos.
 - *Horizontal.* La organización municipal que dé soporte a este estilo gerencial debe ser lo más plana posible. Identificar procesos de acción claves para su desarrollo y obtención de los resultados deseados.
 - *En equipo.* Supone la conformación de equipos de trabajo interdisciplinarios, que trabajan por objetivos y resultados y bajo una misma visión y misión de desarrollo local.
 - *Eficaz, eficiente y efectiva.* Rendir cuentas hacia la comunidad y ciudadanos por los resultados alcanzados, resulta esencial en este proceso. Mediante informes periódicos, los cuales exigen un proceso de seguimiento, evaluación y control orientado a medir el logro de objetivos *versus* lo ejecutado, así como la racionalidad, pulcritud y transparencia en el uso de los recursos, todo lo cual debe generar impactos positivos a la comunidad.
 - *Estratégica.* Interactuar inteligentemente, es decir identificación y evaluación constante de oportunidades y amenazas provenientes del escenario nacional, regional y local, así como fortalezas y debilidades a nivel interno institucional que permitan o faciliten concebir oportunamente las estrategias necesarias a fin de aprovecharlas o superarlas.

La calidad en la administración pública municipal: algunas experiencias

Construyendo criterios de calidad: síntesis de experiencias innovadoras⁵

En el concurso de la Fundación Bertelsman, que se realiza a nivel mundial y se denomina "Democracia y Eficiencia en la Administración Municipal", las ciudades de Phoenix, en Arizona EE.UU y Christchurch, en Australia, ganaron los primeros puestos en 1993. La ciudad norteamericana de Phoenix logró este éxito, entre otras razones, por haber incluido un sistema de *Total Quality Management* en su administración. Su primera prioridad era satisfacer las expectativas del cliente.

A raíz del Primer Concurso de Calidad Speyer 1992, se define la calidad

5. Cfr. Hermann Hill, Calidad en la administración pública, *Revista Ciudad y Municipalidad*, Stadt und Gemeinde, mayo, 1996.

en las administraciones públicas alemanas, como el concepto que abarca la legitimidad, la retroalimentación político-democrática, la legalidad, la rentabilidad, la efectividad, la inspiración en el personal, la inspiración en el ciudadano, la capacidad de comunicación, la integridad y capacidad de aprendizaje.

En el marco del Segundo Concurso de Calidad de Speyer 1994, se aplican los siguientes criterios: capacidad de autodesarrollo, cultura organizacional, gestión de recursos, inspiración en el cliente, gerencia, manejo de personal, formas de estructuras y procesos, cooperaciones estratégicas y utilización de la técnica. Para ello se evalúan los diversos campos por su calidad conceptual y por el grado de implementación.

Junto con Heidelberg, la ciudad de Saarbrücken ganó un premio especial en el Segundo Concurso de Calidad de Speyer, 1994. Es la primera ciudad alemana que ha introducido un sistema de *Total Quality Management*. Los ideales a los cuales recurren son: inspiración de los servicios en el usuario, definición interna de las relaciones entre cliente y proveedor, fijación de la calidad de los servicios prestados, evaluación de calidad de los servicios por parte del usuario, continuas mediciones de todos los indicadores importantes de calidad y constante superación en todos los factores de calidad. Se considera como claves para la superación cualitativa: la capacidad y voluntad de rendimiento de los mandos superiores y el personal en

general (comportamiento), las condiciones de trabajo, los procesos, la dirección (entendida como un servicio prestado al personal) y una cooperación que supere todas las estructuras de división de trabajo.

Entretanto, algunas administraciones de los Estados Federados Alemanes se esfuerzan por introducir la Gerencia de Calidad. El Gobierno Federado de Hesse ha publicado los "principios fundamentales" de un nuevo concepto de calidad en su Gaceta Municipal. La nueva gestión administrativa de Berlín considera la calidad del producto, la calidad del proceso, la calidad de las relaciones, como componentes de un círculo regulador de calidad. Como instrumentos del manejo de calidad se utilizan las descripciones del producto y consensos sobre los objetivos, encuestas de opinión, círculos de calidad, medición de los costos de calidad, comparaciones de rendimiento, visualizaciones, audiciones abiertas de calidad y un sistema de sugerencias.

Los esfuerzos por definir la calidad en la administración pública van a proseguir. Pero, por ahora está claro que la gestión de calidad es más que la consolidación del presupuesto y más que introducir un Nuevo Modelo de Gestión. Ni la legalidad, ni la obligación de cumplir con los deberes, cubren la calidad; tampoco la integridad en el trabajo, ni la suma de los mejores rendimientos individuales, son suficientes para lograr una buena administración pública. Así, un concepto de calidad a nivel personal o proyectos

individuales de calidad, no alcanzan las expectativas de un *Total Quality Management*, aunque se incluya el constante esfuerzo por mejorar el rendimiento propio y de la organización como tal.

En oposición, los potenciales de calidad pueden ser: responsabilidad y motivación individual en y por medio de equipos, gestión de procesos y de intersecciones, conciencia de costos y transparencia, conciencia de tiempos prudenciales e inclusión del cliente para mejorar el valor agregado de los productos y servicios. Como reforzadores de calidad podrían considerarse: la dirección desde el nivel político y el control interno de la administración, la creación de concursos, comparaciones e incentivos, y la retroalimentación por parte de los beneficiarios del servicio.

Los criterios de evaluación del Tercer Concurso de Calidad de Speyer, 1996, son: capacidad de aprendizaje y autodesarrollo, calidad de dirección: gestión de recursos y estrategias, calidad de la inspiración en el cliente/ciudadano, calidad del manejo del "personal" como recurso clave, calidad del liderazgo en la gestión, calidad de la estructura y los procesos, calidad de la cultura de la organización, calidad de la gestión de información y comunicación y el aprovechamiento de la técnica, media/calidad de la cooperación con actores/organizaciones externas y

resultados (tipo, número, rentabilidad y calidad del rendimiento administrativo y sus efectos).

Implicaciones de la calidad en la gobernabilidad local y nacional⁶

Orientar la práctica cotidiana de las organizaciones públicas locales, hacia la observancia y ejecución de criterios de calidad, sin duda tiene una serie de consecuencias en el proceso de gestión pública local y por supuesto en los niveles centralizados y descentralizados del estado como tal.

Aquí se parte de que "la gestión", entonces es más efectiva cuando el Estado permite que otras organizaciones compartan las responsabilidades con él. En este sentido, la administración, tanto nacional (Gobierno Central) como local (municipalidades) debe buscar alternativas para la prestación de servicios.

Ventajas de compartir responsabilidades:

- la administración se puede concentrar en organizar, en "conducir";
- las organizaciones privadas y no-estatales son mucho más flexibles en su capacidad de adaptación a las influencias externas e internas (por ejemplo, despedir al personal excesivo, contratar a corto plazo a personal adicional, fondos económicos, etc.).

6. Cfr. Reinención del Gobierno. Materiales de Trabajo "Seminario Internacional sobre Modernización y Descentralización Municipal", DSE-GTZ-AME, Quito, 1997.

Las administraciones deben reducir el número de reglas y leyes. La mayoría de administraciones no tienen una conducción inspirada en las funciones, sino en reglas y presupuestos. Las reglas existen para evitar situaciones adversas. Al mismo tiempo hacen imposible reaccionar rápida y flexiblemente a los cambios en el entorno. Una administración inspirada en las funciones significa que no se plantea un sinnúmero de leyes y reglas generales, más bien se plantean objetivos, cuya realización es prioritaria.

Ventajas de las administraciones en funciones:

- son más eficientes que las administraciones inspiradas en reglas;
- son además más efectivas que las administraciones inspiradas en reglas: producen mejores resultados;
- son más innovadoras que las administraciones inspiradas en reglas;
- el personal de las administraciones inspiradas en funciones por lo general está más motivado que el de administraciones normales.

¿Cómo crear una administración inspirada en funciones?

- Se deben eliminar leyes caducas que hace mucho tiempo y suprimir las actividades superfluas,

aunque las administraciones necesitan leyes y reglas.

En la actualidad es cada vez más importante ser eficiente en el trabajo administrativo, porque la población está cada vez menos dispuesta a pagar por un mal servicio. Además queda la posibilidad de comparar los rendimientos. Este es un método para crear competencia interna, porque posibilita realizar comparaciones entre los diversos departamentos. Medir los resultados es también una forma para juzgar el éxito de cada director. Paralelamente se pueden introducir incentivos de rendimiento, como por ejemplo la elevación de sueldos al alcanzar un objetivo específico. "Todo lo que puede ser cuantificado influye en el comportamiento de la organización. Ayuda a que la política organizacional se practique y se identifique con los funcionarios a la luz de la realidad de los hechos. Y deje una "huella".

Es una cuestión muy sencilla:

- si no se miden los resultados, no se puede separar el éxito del fracaso;
- si no se ve éxito tampoco se lo puede recompensar. Justamente este es un factor importante para motivar a directivos y al personal base;
- si no se ve éxito, tampoco se puede aprender de él, sin embargo las organizaciones públicas conducidas a manera de empresa, son organizaciones que aprenden;

- si no se puede reconocer y medir los errores, entonces tampoco se los puede corregir;
- si no se pueden presentar resultados y éxitos, no se puede contar con mayor apoyo público para los propios programas.

*¿Para qué la descentralización?
¿Qué ventajas existen?*

- Está comprobado que las organizaciones descentralizadas funcionan mejor, cuando tienen la responsabilidad de tomar muchas decisiones propias.
- Las organizaciones públicas descentralizadas son más flexibles y por ello pueden reaccionar más rápido a los constantes cambios y a las necesidades de los clientes; ¿por qué? por las jerarquías horizontales y la cercanía de los ciudadanos.
- Son más efectivas que las organizaciones centralizadas; ¿por qué? porque las ideas innovadoras útiles con frecuencia provienen de personas, que trabajan directamente en el "frente", es decir que tienen que ver directamente con los clientes y sus problemas; en organizaciones descentralizadas existe mayor cercanía de los ciudadanos.
- Las organizaciones públicas descentralizadas son más innovadoras que las organizaciones centralizadas, es decir que tienen que ver directamente con los clien-

tes y sus problemas; en organizaciones descentralizadas existe mayor posibilidad de escuchar a estas personas.

- El personal en organizaciones públicas descentralizadas está más motivado, tienen un mayor sentido de responsabilidad, y es más productivo; ¿por qué? porque la delegación de responsabilidades demuestra respeto por los funcionarios y aumenta su motivación. Anteriormente era válido el principio: "aténgase exactamente a las reglas y disposiciones. Si alguna vez tiene que tomar una decisión por sí mismo, a pesar de todo, entonces asegúrese y no arriesgue nada". Este "principio" evidentemente es muy destructivo para los funcionarios.

No obstante, la administración no puede simplemente delegar responsabilidades a los mandos inferiores sin ningún tipo de control. Es decir, que la descentralización tiene que converger simultáneamente con:

- articular misiones;
- crear culturas internas alrededor de un código de valores;
- medir los resultados.

En anexo se presenta un cuadro ilustrativo acerca de la imagen del ciudadano y su relación con la administración pública, donde se evidencia un conjunto de roles esperados del ciudadano en relación con una multiplicidad

de servicios que espera brindar el Estado nacional o los gobiernos locales, en un contexto determinado.

Acerca de los instrumentos de gestión: una experiencia de trabajo exitosa

Marco de referencia de la experiencia

Se partió de la premisa que la Planificación Local Participativa, PLP,⁷ constituye el proceso base sobre la cual se articulan las posibilidades de cambio y de sostenibilidad local.

En este sentido el proceso PLP, es un ejercicio vivencial de la democracia y potenciador del cambio. En otras palabras no es un simple canal de demandas, sino un espacio de debate y construcción de la sostenibilidad de la sociedad local.

La visión de municipio del futuro⁸ presente en este planteamiento, pretende impulsar:

- La democratización de la gestión local.
- La descentralización de funciones a nivel institucional municipal.

7. Cfr. Valencia, Hernán. Planificación Local Participativa: construyendo el cambio y la sostenibilidad local en *Revista Poder Municipal* Nº 33, AME, Quito, 1997.

8. Cfr. Villarreal Guzmán, Oltman A. Visión Municipio del Futuro 1997-2000, en *Revista Poder Municipal* Nº 32, AME, Quito, 1996.

- La definición de un Plan de Gobierno Local concertado.
- La generación de espacios y oportunidades para el recurso humano municipal en términos de crecimiento, formación y capacitación para el desempeño.

Para la puesta en práctica se observó estratégicamente lo siguiente:

Aspectos políticos

- Identificar corrientes políticas y líderes claves para movilizar la voluntad a favor del proceso.
- Establecer alianzas estratégicas con sectores políticos y líderes claves.
- Lograr consensos a favor del proceso.

Aspectos de difusión y comunicación

- Divulgación permanente del avance del proceso.
- Concientización y capacitación de los actores involucrados.

Aspectos técnicos

- Planificar las propuestas con participación de todos los actores.
- Formular políticas y estrategias de reforma realistas, con visión de futuro.
- Diseño de sistemas de seguimiento y evaluación de los procesos.

- Identificar grupos técnicos de alto nivel que guíen el proceso.
- Definir una estructura clara y establecer el rol de cada uno de los actores.
- Ejecución gradual, continua y sostenida.

Sintetizando se puede citar lo siguiente respecto del producto/resulta- do central del proceso PLP:

“El integrar la voluntad y la energía social requiere encontrar el eje de la economía local. Este organiza a la sociedad en casi todas sus di- rectrices principales. Traza una lí- nea hacia el futuro identificando un norte social y se propone metas comunitarias, zonales y cantona- les. Todas ellas son una respues- ta a las preguntas: ¿qué somos hoy?, ¿qué queremos ser en un futuro próximo?, ¿qué debemos hacer para lograrlo?”.⁹

Instrumentos gerenciales validados en esta experiencia

En este proceso se trabajó a dos niveles. Uno en el plano de lo concre-

9. Cfr. Valencia, Hernán, *op. cit.*, pp. 13-14.

10. Cfr. Villarreal Guzmán, Olman A. Plan Estra- tégico de Gestión: un instrumento de trabajo municipal, en *Revista Poder Municipal* Nº 31, AME, Quito, 1996.

11. Por ejemplo: Municipalidad de Piñas (suro- riente), Municipalidad de Pimampiro (noroc- cidente), Municipio Distrito Metropolitano de Quito y Municipalidad de Shushufindi (amazonia).

to, diseñando herramientas sencillas, operativas y de impacto para fortalecer espacios débiles de la gestión local específica a la municipalidad seleccio- nada. Otro, en el plano del entrena- miento y seguimiento en el servicio, ofreciendo una metodología práctica de trabajo, sustentada en talleres o sesiones de equipo.

Los pasos para armar participa- tivamente un Plan de Trabajo Ope- rativo, fue uno de los primeros instrumentos que se valida en las mu- nicipalidades. Consiste en identificar en lo cotidiano un problema o situación específica a resolver. Sobre esta base se pretende articular la acción concre- ta a un contexto de mayor perspectiva: la gestión local integral como un todo, construyendo un producto/resulta- do tangible, práctico y útil.

Las fases para armar participativa- mente un Plan Estratégico de la Gestión Local, evidencia a nivel políti- co-técnico, la visión orientadora de la gestión local con perspectiva de mayor alcance en el corto, mediano y largo plazo. Identifica el qué hacer y algu- nos caminos para alcanzarlo. Estable- ce los ejes centrales para el período de gestión municipal. Define el marco de acción estratégica institucional, base de la planificación operativa municipal.¹⁰

Una área clave de trabajo surgida en la práctica cotidiana municipal: la gestión ambiental, produjo un esfuerzo interesante con algunas municipalida- des.¹¹ Se esbozaron algunas etapas de un ciclo de trabajo para organizar

participativamente departamentos o unidades municipales de medio ambiente. Es básicamente una planificación organizativa institucional, con perfil operativo. Se define: visión, objetivos, políticas, áreas de acción, cronogramas de actividades, matrices de seguimiento y avance, además se define concertadamente una metodología o forma de trabajo óptima para la unidad o departamento medio-ambiental municipal.

Otro instrumento paralelo de trabajo con los funcionarios y autoridades municipales y por supuesto los actores locales, es la capacitación y entrenamiento en temas centrales como la perspectiva de la gerencia municipal para el cambio. Aquí se facilita durante una semana a los participantes, un conjunto de insumos teórico-prácticos sobre la gerencia municipal moderna, es decir el enfoque del nuevo modelo de gestión, descrito anteriormente. La situación local/municipal fue siempre el punto focal de referencia permanente para la construcción de los casos y la resolución práctica de la problemática álgida de las municipalidades participantes.

El norte del trabajo con las municipalidades, estuvo siempre focalizado hacia la sensibilización de todos los actores locales (municipalidades, líderes, organizaciones, grupos comunitarios y ciudadanos), para acercarse a la planificación local, entendida como una guía para la acción, como un ins-

trumento de trabajo útil que permite diseñar y obtener resultados/productos concretos.

En síntesis, el sueño o visión que alimentó este trabajo, fue acercarnos a la pretensión de contribuir a la formación de ejecutivos y gerentes municipales para el cambio,¹² capaces de:

- Impulsar organizaciones municipales más planas y que trabajen por objetivos y resultados.
- Impulsar la autocosteabilidad de los servicios y la rentabilidad de los tributos.
- Coordinar acciones interinstitucionales que apoyen el desarrollo local.
- Aumentar la cobertura y calidad de los servicios.
- Aprovechar las potencialidades del recurso humano contratado y disponible.
- Trabajar con el recurso humano estrictamente necesario, bien remunerado y altamente capacitado.
- Lograr las tres E de toda buena gestión: eficacia, eficiencia y efectividad.
- Mejorar el clima organizacional, entendido como el cariño institucional, procurando el mejoramiento continuo.
- Facilitar procesos de interrelación de todos los actores sociales locales.

12. Cfr. Carrera, Jorge, *op. cit.*, p. 18.

A manera de epílogo: balance en construcción

Si algo ha aprendido la humanidad hasta la fecha, parece concretarse, aunque las evidencias actuales a veces lo ponen en duda, en tres aspectos: definir de nuevo lo importante, combatir los prejuicios y la intolerancia, y fundamentalmente concebir, "soñar" un mundo mejor sustentado en la paz, la justicia, la libertad, la creación y la solidaridad.¹³

Por ello sigue siendo muy difícil y complicado, trabajar por humanizar la acción local, sea en la ciudad o en el campo, ya que consiste en garantizar y promover que los actores sociales locales se apropien de ella, la imaginen, la vivan, la disfruten, la transformen.¹⁴

El balance está en construcción, porque la gobernabilidad ubicada en el centro del futuro ciudadano, supone que:

"...la nueva estructuración de los escenarios políticos locales, fuertemente ligados al proceso de descentralización, va acompañada por un nuevo reparto del ejercicio del poder entre el Estado, la sociedad civil y el mercado, cuyas relaciones contractuales se definen a la vez por la competencia y la cooperación de intereses entre los distintos componentes de la comunidad local, con vistas a la obtención del bien común".¹⁵

En este ensayo, se articula un discurso alimentado por una práctica laboral colectiva, la cual lejos de elaborar recetas, facilitó espacios y procesos de interacción humana para el cambio. Porque,

*"Si hay alguna cosa segura, es que el cambio es seguro. El mundo que estamos planeando para hoy, no existirá de esta manera mañana"*¹⁶ Δ

13. Adaptado de Wilhelm, Jorge, en *Revista Internacional de Ciencias Sociales* N° 147, 1996.

14. Adaptado de Ortíz Flores, Enrique, en *Environment and Urbanization*, IIED, vol. 8, N° 1, París, 1996.

15. Cfr. UNESCO, *Hacia la ciudad de la solidaridad y de la ciudadanía*, Habitat II, Estambul, 1996.

16. Cfr. Crosby, Philip, *Reflexiones sobre calidad*, MacGraw Hill, México, 1996.

ANEXO

LA RELACION "CIUDADANO-ADMINISTRACION PUBLICA"

Un ejercicio para especificar la imagen del ciudadano y su relación con la administración pública y sus servicios

Rol del ciudadano	Descripción	Ejemplo
Beneficiario	El ciudadano recibe apoyo/transferencia de servicios (monetario, no monetario) del Estado. Depende en gran medida de este apoyo. El Estado tiene el monopolio.	Exoneraciones para personas de la tercera edad
Consumidor	El ciudadano tiene la posibilidad de escoger entre servicios privados o públicos, pero en principio depende del servicio.	Utilización de jardines de infantes/escuelas públicas
"Prosumer"	El ciudadano es productor y consumidor al mismo tiempo. Aporta a la prestación de servicios públicos y al mismo tiempo los utiliza	Aporte de los padres de familia para el almuerzo escolar.
Usuario	El ciudadano no tiene la posibilidad de escoger, tampoco depende directamente del servicio	Parques públicos, museos
Comprador	El ciudadano compra un servicio y paga una tasa/tarifa por él. El Estado a menudo es el ofertor monopolista	Electricidad, agua potable
Contribuyente	El ciudadano está obligado a prestar una contribución / impuesto, pero espera un claro respaldo en la seguridad de su vida	Defensa / militar
Receptor de normas	El ciudadano es objeto de normas. Tiene una obligación legal, pero espera actividades correctas y rápidas de parte del Estado	Leyes, disposiciones, etc. en el aspecto de protección ambiental

Fuente: Reinención del Gobierno, Materiales de Trabajo Seminario Internacional sobre Modernización y Descentralización Municipal, DSE-GTZ-AME, Quito, 1997.