

Programa de Apoyo
a las **Iniciativas**
Ciudadanas



Redes de Organizaciones de la Sociedad Civil y de Municipios para el desarrollo local participativo y transparente

Planificación participativa

Programa de capacitación para líderes de las Organizaciones de la Sociedad Civil, autoridades y funcionarios municipales para el desarrollo local participativo y transparente

MODULO

1

Índice

El programa de apoyo a las iniciativas ciudadanas	3
Redes de OSC y Municipios para el desarrollo local participativo y transparente	4
Guía del participante	6
Modulo 1 – Planificación participativa – Contenido	8
Objetivos	9
Unidad 1- Introducción a la planificación participativa - PP	10
Unidad 2- Proceso de elaboración de una planificación participativa	14
Unidad 3- Instrumentos para la implementación y seguimiento de los planes elaborados	26
Bibliografía	33

El Programa de Apoyo a las Iniciativas Ciudadanas

El **Programa de Apoyo a las Iniciativas Ciudadanas** (PAIC)/CIRD-USAID, iniciado en octubre del 2001, tiene como objetivo principal aportar mecanismos de participación y buena gestión a las iniciativas ciudadanas que lo componen. El fin propuesto es promover prácticas democráticas.

Estas iniciativas están distribuidas en 17 departamentos del Paraguay y motivan, como objetivo común, el ejercicio de la ciudadanía con el propósito de mejorar los lugares y los espacios de construcción cívica.

El Programa tiene como principales áreas de acción:

- La reforma del Estado, mediante la promoción de mecanismos permanentes de participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones del Gobierno.
- La incidencia en las políticas públicas, mediante el fortalecimiento de la capacidad de las organizaciones para incidir en la orientación de las políticas públicas.
- La transparencia, la fiscalización y el control de las gestiones públicas del gobierno central, departamental y municipal, mediante la promoción de mecanismos efectivos de participación ciudadana.

El Paraguay permaneció aislado de la comunidad internacional durante muchos años; tantos, que finalmente la sociedad quedó postergada en su propia autonomía. Durante esa era de oscurantismo, la autogestión, la capacidad de crítica y de autocritica quedaron relegadas y fueron consideradas amenazas para el sistema hegemónico de gobierno.

Actualmente, luego de varios años de iniciado el sistema democrático de gobierno, las organizaciones de la sociedad civil han demostrado constituirse en un importante poder desde donde se proyecta un país más competente y conectado con la comunidad internacional.

Las Iniciativas generan cambios sustantivos y construyen importantes canales y espacios de participación ciudadana.

En este contexto, el Programa de Apoyo a las Iniciativas Ciudadanas espera fortalecer a las organizaciones que lo integran buscando que las ciudadanas, los ciudadanos y las organizaciones desarrollen acciones de interés público y que éstas tengan incidencia en los ámbitos municipales, departamentales y finalmente en el ámbito nacional.

La Iniciativa Ciudadana

“Redes de OSC y Municipios para el desarrollo local participativo y transparente”

La Iniciativa Ciudadana “**Redes de OSC y municipios para el desarrollo local participativo y transparente**”, implementada en las Municipalidades de Villa Elisa, Villeta y San Antonio, permitirá el mejoramiento de los procesos administrativos y participativos en los municipios participantes. El programa pretende consolidar alianzas entre las ciudades para promover una red de gobiernos municipales transparentes, responsables y con amplia participación ciudadana.

1. Los resultados previstos en la Iniciativa son los siguientes:

1. Formación ciudadana de los integrantes de OSC locales y comisiones vecinales en: derechos ciudadanos, legislación municipal, negociación, gestión de proyectos, control de la ejecución presupuestaria, incidencia en políticas públicas y motivación para la participación a través de organizaciones de la sociedad civil.
2. Capacitación a los funcionarios municipales para la gestión administrativa transparente e integral, la elaboración de cartas de servicios que aseguran la calidad, el aprendizaje de la gestión con participación ciudadana, la gestión basada en indicadores y la colaboración intermunicipal.
3. La instalación de foros de transparencia y participación ciudadana en los municipios, la conformación de espacios para el ejercicio ciudadano de la información, el diálogo, la decisión, la responsabilidad de los funcionarios municipales y la participación de los ciudadanos en el control de la gestión pública.
4. La conformación de una red de municipios con objetivos comunes en el área de la transparencia y la participación ciudadana y la generación de alianzas para la elaboración de proyectos específicos.
5. La formulación de un plan estratégico de participación intermunicipal que incorpore las expectativas y la visión de las OSC, que esté validado y apoyado por los actores políticos y por el sector privado.

El área geográfica de actuación es el Departamento Central y comprende tres ciudades ubicadas en la región sur: Villa Elisa, Villeta y San Antonio.

La Iniciativa pretende:

- Consolidar los procesos de participación ciudadana ya iniciados en los municipios que participan,
- Visualizar la práctica de la transparencia y la participación ciudadana como ejemplo de logro administrativo,
- Promover la sostenibilidad de la experiencia con un plan de gestión estratégica validado por los actores políticos y por el sector privado,
- La formalización legislativa de los espacios de participación ciudadana,
- La conformación de una red intermunicipal para la sostenibilidad de la experiencia,
- La replicación del programa en otras regiones del país.

2. Módulos que componen la Iniciativa “Redes de OSC y municipios para el desarrollo local participativo y transparente”

Módulo 1:	Planificación participativa
Módulo 2:	Gestión municipal participativa
Módulo 3:	Desarrollo humano en los municipios
Módulo 4:	Gestión financiera participativa

Guía del participante

1. Destinatarios

El programa de capacitación está dirigido a líderes y a miembros de las organizaciones de la sociedad civil, representantes del sector privado, autoridades y funcionarios municipales con deseos de participar e incidir en la gestión municipal y el desarrollo de su comunidad.

Por las características del curso, es deseable que los participantes tengan conocimientos básicos en el manejo de Internet y acceso a la red.

2. Metodología

La capacitación se realiza según el método denominado a distancia y por competencias que permiten que los objetivos de formación se alcancen gracias a la práctica, al desarrollo de competencias de los participantes y a la estrecha interacción con los facilitadores y los demás participantes a través de la red Internet.

El programa está compuesto de módulos secuenciales e independientes entre sí, lo que permite realizar el aprendizaje según el interés o las competencias ya adquiridas de los participantes.

Cada módulo está organizado en unidades temáticas. Dentro de las unidades se encuentran reflexiones, actividades y prácticas como tareas que deben ser realizadas por el participante.

Al concluir las actividades de cada unidad, las tareas deben ser enviadas por correo electrónico al tutor/facilitador para su análisis, evaluación y posterior comentario.

En cada módulo, el facilitador determina la duración del curso y los plazos correspondientes para la realización y devolución de las tareas.

La educación a distancia es un método educativo en el que los estudiantes no necesitan asistir físicamente a ningún aula. Normalmente, se envía al estudiante por correo electrónico el material de estudio y él devuelve los ejercicios resueltos. Carmen Varela de Taboada – J. Montero Tirado

La formación en competencias se realiza en la acción, una acción “experimentada”. Es a partir de la experiencia que se forma la competencia. El conocimiento y la capacitación surgen de la acción reflexiva y no de la memorización de la teoría. Carmen Varela de Taboada – J. Montero Tirado

Para el acceso a los módulos, el material se encuentra disponible en el sitio web www.ceamso.org.py/capacitacion. Este sitio contiene cada módulo con los ejercicios destinados al participante. Cada participante accede al sitio web con su nombre de usuario y su contraseña, previamente acordados.

Las actividades se deben enviar la dirección de correo electrónico capacitacion1@ceamso.org.py en la fecha señalada al inicio del módulo.

3. Evaluación

Al final de cada módulo el facilitador evaluará al participante según los siguientes criterios:

Utilización de la metodología de la educación a distancia: uso de la red Internet, comunicación adecuada con el tutor, cumplimiento de los plazos en la realización de las tareas.	20%
Comprensión de los contenidos y desarrollo de las reflexiones	20%
Resultado de ejercicios y actividades	20%
Desarrollo de competencias: práctica y aplicación de los conocimientos en su organización social o en la institución municipal.	40%

Escala sobre 100 puntos:

- 70 % Aprobado
- 80% Satisfactorio
- 90% Muy satisfactorio
- 100% Excelente

4. Certificación:

Al finalizar el proceso, el participante que haya cumplido con los requisitos del Curso recibirá un Certificado con la evaluación correspondiente.

Módulo 1

Planificación participativa

Objetivos

- Identificar los beneficios de los planes participativos en la gestión municipal y en el fortalecimiento de las organizaciones sociales.
- Conocer el proceso para la elaboración e implementación de planes participativos.
- Elaborar un plan participativo

Contenido

Unidad 1- Introducción a la Planificación Participativa.

Unidad 2- Proceso de elaboración de una Planificación Participativa.

Unidad 3- Instrumentos para la implementación y seguimiento de los planes elaborados.

Unidad 1

Introducción a la Planificación Participativa-PP

1.1 ¿Qué entendemos por Planificación Participativa en el ámbito municipal?

La Planificación Participativa es el proceso de generación de acciones institucionales consensuadas entre autoridades, funcionarios y ciudadanía en general, destinadas al mejoramiento de los servicios y de la gestión administrativa de la municipalidad.

Existen dos elementos centrales para la elaboración de una Planificación Participativa:

1. La identificación de las aspiraciones y necesidades de la comunidad.
2. La definición de actividades y su integración en los planes operativos anuales, para su concreción dentro de un periodo de gobierno municipal.

Según el tiempo de vida útil, podemos tener una planificación:

- Corto plazo, hasta un año de duración, denominada Planificación Operativa Anual-POA
- Mediano y largo plazo. Periodos que van de dos a cuatro años, denominada Planificación Estratégica-PE.

Planificación estratégica: conjunto de análisis, decisiones y acciones que una organización lleva a cabo para crear y mantener ventajas comparativas sostenibles a lo largo del tiempo.

1.2 ¿Y en el sector de las organizaciones sociales?

Es la planificación que nos permite identificar la razón de la existencia de la organización, así como las estrategias y los medios para su concreción. La misma se realiza con la participación más amplia posible de sus miembros. Debe ser revisada continuamente atendiendo a los cambios políticos, a las nuevas necesidades de la comunidad, a la escasez de recursos o según el logro de sus objetivos.

Organizaciones sociales o de la sociedad civil-OSC: instituciones orientadas al desarrollo de la sociedad. Existen diferentes tipos de OSC, pudiendo clasificarlas según su objetivo en vecinales, culturales, educativas, asistenciales, religiosas, cooperativas, gremiales y profesionales.

1.3 Breve historia de la planificación

En términos de evolución histórica, la planificación pasó por diferentes enfoques:

Década del 50: la planificación se volcó a la evaluación de desempeño de los puestos de trabajo. El factor clave era el control. Cobraba gran relevancia el presupuesto y el control de gestión. Los esfuerzos se encaminaban a cumplir con el presupuesto anual.

Década del 60: la planificación fue utilizada para la coordinación de las diversas unidades de la organización. El factor clave fue la coordinación. Se elaboraban planes a mediano y largo plazo. Se asignaban recursos entre ejercicios presupuestarios.

Década del 70: las organizaciones, debido a la complejidad de sus estructuras, enfocaron la planificación hacia la obtención de metas. El factor clave fue la metodología de trabajo. Cobró relieve la planificación estratégica y la dirección por objetivos. Se iniciaba el análisis de la organización y de su entorno, y a partir de esto, se evaluaban diversas alternativas de actuación, se seleccionaba una acción, que recibía los recursos necesarios.

Década del 80: la planificación se dirigió hacia la creación de una nueva cultura administrativa. Mayor importancia a la gestión de los recursos humanos. Se puso énfasis en la calidad de los servicios prestados a la comunidad.

Década del 90 hasta nuestros días: se busca atender la evolución rápida del entorno, diseñando el futuro a cada momento. El factor clave es la prospectiva. Cobran importancia el pensamiento estratégico, la misión, los valores, la participación ciudadana y la cultura organizacional.

Podemos concluir que la planificación pública, a través de las décadas señaladas, va transformando su enfoque, dedicado en principio al cumplimiento del presupuesto, pasando de un marco netamente técnico e interno a la anticipación de los cambios, con una amplia participación de los diferentes sectores de la comunidad.

Dirección por objetivos: es un proceso de varios pasos interrelacionados para formular objetivos, desarrollar planes realistas, la medición sistemática del desempeño y la toma de medidas correctivas necesarias para el logro de resultados planeados.

Reflexión 1

Desde su punto de vista y atendiendo a su experiencia ¿por qué cree que en los últimos años la planificación incorpora en su proceso la participación de la comunidad?

1.4 ¿Cuál es la utilidad de la Planificación Participativa en la gestión de una municipalidad?

La planificación tiene utilidad para la identificación de objetivos institucionales de corto, mediano y largo plazo. Estos objetivos se convierten en acciones administrativas que promueven un proceso dinámico de vinculación entre la institución municipal y las organizaciones de la sociedad civil. El resultado permite gobernabilidad y credibilidad en la institución municipal y favorece el desarrollo pleno de la comunidad.

Una institución municipal que cuente con un plan participativo podrá mejorar el uso de sus recursos financieros, fortalecer la comunicación interna entre las autoridades y funcionarios, mejorar la coordinación de actividades, reducir los conflictos, permitir que los funcionarios puedan aportar acciones para el mejoramiento de los servicios, estimular una mayor vinculación de la ciudadanía con su gobierno local y concretar los proyectos previstos.

1.5 ¿Cuál es la situación de la Planificación Participativa en los gobiernos municipales del Paraguay?

Contados son los municipios que cuentan con un plan participativo aprobado y en ejecución. La razón es que no se la considera, en muchos casos, como una herramienta útil de gestión, pues la tarea administrativa está centrada en acciones de corto plazo.

En muchos casos se han realizado talleres de elaboración de planes estratégicos. Pero los resultados de los mismos no han sido incluidos en el marco de las actividades presupuestadas. Se ha hecho el esfuerzo por diagnosticar la situación, y por relevar las necesidades y expectativas ciudadanas. Se definieron líneas estratégicas de trabajo, pero luego faltó la incorporación a los planes operativos. Es decir, no se llega a promover su ejecución, por la desconexión entre los que han desarrollado el plan y los que deben ejecutarlo, o por la ausencia de espacios de seguimiento ciudadano.

En cierto modo, la Planificación Participativa es poco valorada porque no se la incorpora efectivamente a las acciones diarias de los municipios.

La planificación participativa posibilita a la organización municipal una orientación clara hacia sus metas institucionales. Las metas participativas y transparentes, constituyen la característica fundamental de toda organización que aspira a una eficiente y eficaz prestación de sus servicios públicos.

Actividad 1

- 1. Elabore una lista de actividades o proyectos que considera necesarios para mejorar el desempeño de su dependencia municipal o de su organización social.**
- 2. Convoque luego a colegas o a miembros de su organización y propóngales el mismo ejercicio, sin mostrar su lista.**
- 3. Compare las listas y analice las diferencias.**
- 4. Redacte una conclusión.**

Unidad 2

Proceso de elaboración de una Planificación Participativa

En primer lugar, es necesario definir el momento ideal para realizarla. Convendría que el proceso de planificación se inicie al comienzo de un periodo de gobierno. Esto posibilita la definición de metas en un horizonte de largo plazo, que coincida con el periodo de gobierno municipal, es decir, de cuatro años. En caso de encontrarse en una etapa avanzada de gestión municipal, no debería considerarse la ejecución de una Planificación Participativa.

Se podría convocar a menos sectores y realizar planes operativos anuales o de acción inmediata.

En esta fase es ineludible contar con el interés del Intendente Municipal quien tiene que apoyar la ejecución del plan.

Luego, conviene elaborar un mapa de actores sociales y políticos del municipio, para invitarlos a participar en el proceso. En la medida en que la convocatoria sea amplia, se logrará mayor confianza en el proceso y una participación activa de los actores como ejecutores de las acciones estratégicas identificadas.

El tercer paso es realizar talleres de planificación donde, en primer lugar, convendría definir una visión de ciudad para un horizonte de planificación de largo plazo (4 a 8 años). Esta visión es una declaración de la imagen de ciudad que queremos para el futuro del municipio. Un ejemplo es la visión que las organizaciones de la sociedad civil de Concepción, sus autoridades y sus referentes políticos están desarrollando: “Concepción, ciudad de referencia nacional e internacional en el desarrollo del turismo de naturaleza y la defensa de su identidad cultural, a través del alto nivel de capacitación de su gente, la universalidad de sus servicios e infraestructura urbana”.

Una vez que hemos consensuado una visión de ciudad podemos, con participación de los diferentes actores, definir los aspectos críticos que deben ser abordados para posibilitar el cumplimiento de la visión. Estos aspectos críticos deben ser identificados y sistematizados por áreas de intervención que competen al gobierno municipal, al sector privado por su especificidad y a las organizaciones sociales. En esta etapa se debe realizar el diagnóstico externo y el interno. Este instrumento es conocido como análisis FODA.

Para que sean factibles las estrategias, programas y proyectos, es necesario recordar que la nueva duración del mandato municipal es de cuatro años. Debemos definir qué proyectos podemos realizar en este plazo, distribuir anualmente las actividades, considerando siempre la meta final de la visión que nos posibilita la perspectiva de largo plazo.

En definitiva, el proceso de planificación participativa en nuestras instituciones municipales pasa por las siguientes fases:

Fase estratégica:

- Interés del Intendente y Junta Municipal para la ejecución del proceso.
- Determinación de la visión y misión de la organización.
- Diagnóstico externo: Amenazas y Oportunidades.
- Diagnóstico interno: Fortalezas y Debilidades.
- Cruzamiento y definición de las estrategias.

Fase táctica:

- Planes por áreas temáticas: recursos humanos, finanzas, servicios y bienes.

Fase operativa:

- Determinación de proyectos y actividades: Plan Operativo Anual-POA
- Presupuesto.
- Procedimientos.

Fase de ejecución de las acciones: desarrollo de las actividades y proyectos previstos.

Fase de seguimiento y control: evaluación del desarrollo de las actividades de acuerdo a los indicadores de gestión, incorporando la información al proceso, para cambiar o reforzar acciones previstas en los planes.

En las organizaciones sociales, el proceso de elaboración de la planificación participativa tiene las mismas fases.

2.1 ¿Quiénes deben participar?

El plan debe surgir del interés de las autoridades municipales y de la Organizaciones de la Sociedad Civil. El Intendente Municipal y los miembros de la Junta Municipal deben comprometerse en su elaboración e implementación. Con el compromiso de las autoridades, se involucra a funcionarios que representan las distintas áreas de gestión municipal.

Los líderes de las Organizaciones de la Sociedad Civil deben participar activamente en la identificación de una visión de ciudad, en el diagnóstico de la situación y las acciones. Entre los estamentos que deben participar están especialmente: cooperativistas, representantes de juntas de saneamiento, comisiones de fomento, cooperadoras escolares, grupos religiosos, consejos juveniles, representantes de partidos políticos, universidades, entre otros.

El primer paso es convocar a los diferentes actores a una reunión de presentación del proceso de planificación. El objetivo de esta reunión es informar sobre el interés de la municipalidad en realizar el proceso de planificación de manera participativa y motivar a los representantes de las distintas organizaciones para el desarrollo de las diferentes etapas.

Es conveniente luego definir un calendario tentativo para que los líderes puedan participar de los eventos principales del proceso de planificación. Los aspectos centrales del proceso son :

- la visión de ciudad,
- la misión de la municipalidad, de las OSC y del sector privado,
- las estrategias,
- los programas, proyectos y actividades.

En estas reuniones se debe buscar obtener la visión entre estos actores sociales, las autoridades locales, funcionarios y representantes del sector privado. La visión debe responder a la pregunta ¿Qué ciudad queremos? Esta pregunta posibilita identificar los sueños de ciudad que queremos.

2.2 ¿Qué es la Visión y cómo la determinamos?

La visión es la declaración que determina a dónde queremos llegar, en el futuro, como ciudad o como organización de la sociedad.

Una visión acertada debe:

- Ser una fuente de inspiración para todos los estamentos y organizaciones de municipio.
- Incorporar valores, aspiraciones y metas sociales.
- Promover imágenes motivadoras, permitiendo que la ciudadanía, sus organizaciones e instituciones se involucren en sus objetivos.

Podemos señalar ejemplos de visión de ciudades extranjeras como la de Madrid, España, que dice: “Centro urbano de primer rango en la región del mediterráneo europeo, por el aumento de su competitividad económica y su calidad de vida”. La de Río de Janeiro, Brasil “Metrópoli con creciente calidad de vida, socialmente integrada, respetuosa de la cosa pública, y que confirme su vocación para la cultura y la alegría de vivir”.

Convendría que la visión se elabore en dos sesiones de trabajo. Una vez definida la visión, debemos realizar un diagnóstico de la situación a fin de determinar los problemas que deben resolverse para cumplir con el sueño de ciudad.

La metodología de trabajo para obtener la visión incluye los siguientes pasos:

1. Organizar a los asistentes en grupos de seis personas para participar del taller.
2. Una breve conferencia sobre experiencias exitosas de planes estratégicos participativos en otras ciudades, a fin de tener conocimiento de otras experiencias.
3. Debate en grupos: ¿Cuál debería ser la visión de la ciudad para un horizonte de ocho años?. Cada grupo elige un miembro para presentar las conclusiones en plenario.
4. Plenario. En un panel se van anotando las ideas de los grupos, se identifican las coincidencias y los problemas que deben ser atendidos. Las ideas deben estar a la vista del plenario, como referencia para consensos o mejoramiento de las propuestas grupales.

Una vez definida la visión, debemos pasar a formular la misión que el gobierno municipal va a implementar en los años de mandato. Esta formulación se realiza con el Intendente y los miembros de su gabinete. La confirmación de la formulación debe ser compartida con la comunidad, por ejemplo, durante una audiencia pública.

2.3 ¿Qué es la misión institucional?

La misión establece el propósito de un gobierno municipal o la razón de ser de una organización de la sociedad civil. Se formula en términos de conformar una identidad y una especificidad propias. El acento debe estar puesto en el logro que desea la organización.

Convendría que se formule al inicio de un periodo municipal o un cambio de autoridades de las OSC. Con esto se da posibilidad de aplicación real de la propuesta, otorgando una perspectiva de largo plazo. El plazo ideal de horizonte de planificación es el tiempo de duración de un periodo de gobierno, es decir, cuatro años. Cada vez que las condiciones del contexto político, social y económico lo requieran deberá realizarse una revisión de la misión para los ajustes o cambios de actualización.

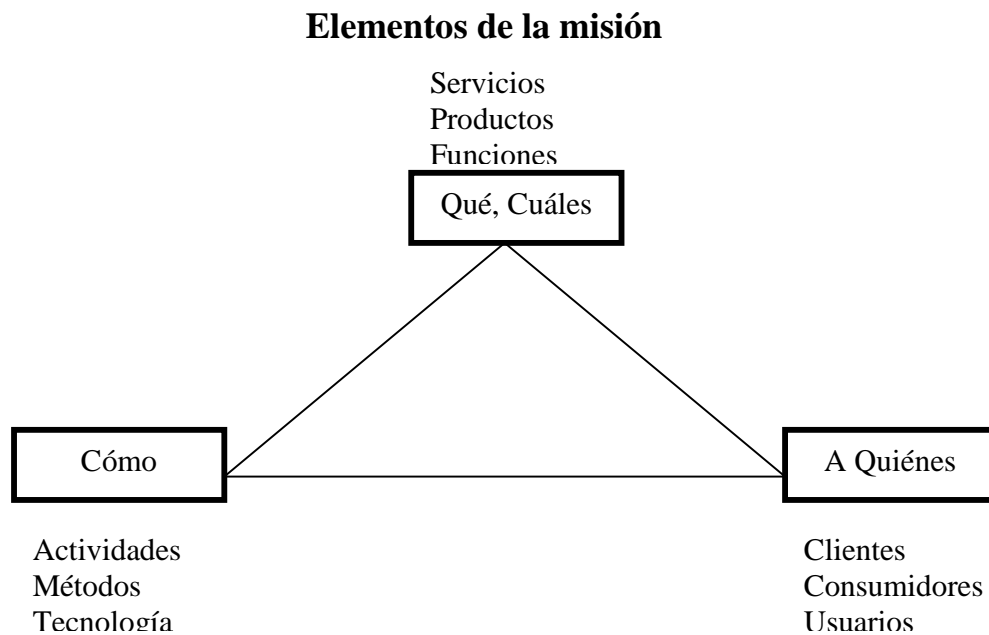
Una de las maneras de obtener una declaración de misión consiste en seguir los siguientes pasos:

1. Construya una frase que responda a estas tres cuestiones básicas:
 - ¿Cuáles son los servicios / desafíos que nos esperan más adelante?
 - ¿Cuáles son nuestros objetivos?
 - ¿Cómo lograremos nuestros objetivos?
2. Comparta la declaración de la misión con toda la organización e incorpore ideas que la complementen y reafirmen.
3. Convierta los elementos de la declaración en objetivos de desempeño para los funcionarios / ciudadanos en todos los niveles.

La misión en una municipalidad debe representar las aspiraciones del ejecutivo y de sus colaboradores principales. Deberá contener la expresión de valores que ayuden al desarrollo de un gobierno con credibilidad y eficiencia en sus servicios.

Una misión exitosa desarrollada en nuestro es la formulada por el Ex -Intendente de Atyra, el Sr. Feliciano Martínez quien propuso como misión “Convertir Atyra en la ciudad más limpia del Paraguay”.

La misión en una organización social es la que le proporciona la vida, es su razón de ser. La misión debe tener su centro en la meta que se proponga la organización, compartida con todos sus miembros o colaboradores, para poder identificar la contribución que realizan. Ejemplo de la misión de una ONG “Crear a través del juego la posibilidad de que niños y niñas puedan encontrar su espacio y expresarse en un entorno alejado de la oscuridad, la violencia y el hacinamiento”



2.4 Análisis de situación - FODA

En esta etapa, la tarea fundamental consiste en determinar las variables críticas que provienen tanto del ambiente interno como del externo y afectan positiva o negativamente para la obtención de la misión de la organización.

Son variables del ambiente externo aquellas que sin estar bajo control directo de la organización, ejercen una influencia sobre ella y pueden comprometer o favorecer el buen desempeño de la misma.

Al ambiente interno corresponden aquellas variables que provienen de sectores de influencia directa de la organización. En el gráfico se ilustran ambas situaciones en forma de círculos concéntricos, con las variables gravitando alrededor del centro constituido por una organización municipal. Demás está decir que estas variables dependen del tipo de organización para la cual se esté realizando la planificación.

La identificación de las principales variables internas y externas es un proceso dinámico de diagnóstico que puede realizarse de varias maneras: entrevistas, encuestas, análisis de documentos, talleres sectoriales y grupos de enfoque. Lo importante es lograr un consenso sobre aquellos elementos que influyen en el desarrollo de la ciudad o la organización social.

Las variables identificadas deben ubicarse en una matriz de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas. Los aspectos internos representan, en caso de ser positivos las fortalezas de nuestra organización y aquellas deficiencias o carencias, las debilidades. Los aspectos externos que representan una alternativa de ventaja para cumplir con nuestra misión los incorporamos como una oportunidad y aquellos que tienen posibilidad de afectarnos, los ubicamos como una amenaza.

VARIABLES			
Municipalidad		Organizaciones sociales	
Interno	Externo	Interno	Externo
Recursos Humanos	Política de la Gobernación	Recursos con que cuenta	Necesidades de la comunidad
Infraestructura	Necesidades de la comunidad	Capacidad de sus miembros	Gestión de la municipalidad
Organización	Acciones de la cooperación internacional	Equipamiento	Objetivos de otras organizaciones sociales
Recursos económicos	Acciones de los municipios vecinos	Historia y valores de la organización	Aspectos legales
	Avances tecnológicos		

Ejemplo de Matriz para el caso de una municipalidad

VARIABLES INTERNAS	Fortalezas	Debilidades
MATRIZ FODA <i>Misión de la municipalidad: mejorar la calidad de vida dando seguridad y oportunidad de empleo a los ciudadanos</i>	<i>Se cuenta con un área de tránsito</i>	<i>Poco equipamiento y vehículos para el control vial</i>
VARIABLES EXTERNAS		
Oportunidades <i>Existe interés de la ciudadanía en mejorar la seguridad en las calles</i>		
Amenazas <i>Nula conciencia vial de los conductores de la región</i>		

En el ejemplo, las variables son positivas o negativas en función de que ayudan o dificultan la ejecución de la misión institucional. El espacio en blanco servirá para la definición de las estrategias del plan, resultado del cruzamiento de las variables internas y externas. Las acciones deben estar enfocadas hacia la misión institucional.

Actividad 2:

Elabore un análisis FODA de su organización en función de las variables del entorno y envíe el diagnóstico en el formato de la matriz ejemplo.

2.5 Estrategias

A partir de la misión y del análisis FODA, en la etapa inicial de la gestión se pueden establecer las estrategias para el logro de la visión de ciudad. Estas estrategias se incorporan a lo que denominamos un plan de acción de corto plazo, también conocido como Plan Operativo Anual-POA, y a los planes de mediano y largo plazo, entre 2 a 8 años.

Todos estos planes deben contener metas que puedan ser medidas, comprobando los avances realizados en los proyectos o actividades, a fin de corregirlas o concretarlas siempre pensando en la visión de la ciudad.

Una vez realizado el diagnóstico interno y el análisis externo, se está en condiciones de definir las estrategias de la institución municipal o de la OSC. Normalmente, esto puede significar una revisión de la formulación de la misión, a la luz de los puntos débiles y fuertes identificados, considerando las oportunidades y amenazas detectadas.

Esta misión será el punto básico y único de referencia de todo el proceso siguiente a la elaboración del Plan y en ejecución de las acciones.

Varias estrategias deben acompañar la formulación de esta misión, de tal manera a indicar las políticas generales de actuación con las que se pretende hacer posible la concreción del objetivo estratégico.

Las diversas maneras de alcanzar la estrategia son los programas y los proyectos. Deben ser de formulación clara, concreta y fácilmente entendibles por todos.

Dado el carácter operativo que se pretende dar al plan, será conveniente que el número de estrategias sea reducido, producto de un análisis profundo aprobado dentro del mismo marco participativo que caracteriza a todo el proceso de planificación.

VARIABLES INTERNAS	Fortalezas	Debilidades
<p>MATRIZ FODA</p> <p><i>Misión de la municipalidad: mejorar la calidad de vida dando seguridad y oportunidades de empleo a los ciudadanos</i></p>	<i>Se cuenta con un área de tránsito</i>	Poco equipamiento y vehículos para el control vial
VARIABLES EXTERNAS	Estrategias	
<p>Oportunidades</p> <p><i>Existe interés de la ciudadanía en mejorar la seguridad en las calles</i></p>	1. Mejoramiento de la seguridad	
<p>Amenazas</p> <p><i>Nula conciencia vial de los conductores de la región</i></p>	2.	
	3.	
	4.	

Actividad 3:

Utilizando la matriz precedente proponga algunas estrategias en función del análisis FODA realizado.

2.6 Programas y Proyectos

Una vez definidas las estrategias, para hacerlas operativas, se pueden dividir en áreas temáticas para establecer los diferentes programas de actuación. Dentro de cada uno serán identificados proyectos específicos.

Los programas y proyectos serán realizados por equipos de trabajo interesados en temas específicos. Estos equipos serán los encargados del seguimiento y de su implementación. En el anexo se presenta un modelo para la formulación de los proyectos.

Entre la etapa de diagnóstico y la culminación del plan participativo, pasará un tiempo para la elaboración de los diferentes programas y proyecto. En este tiempo debe haber un fluido diálogo entre todos los participantes y la coordinación del plan. La comunicación debe ayudar a que cada uno de los integrantes de la comunidad haga suyo el plan. Con esto el plan tiene mayores posibilidades de ser ejecutado.

ESTRATEGIA 1	PROGRAMA	PROYECTOS
Mejoramiento de la seguridad	Seguridad Pública	Limpieza de baldíos
		Extensión del alumbrado a las calles de mayor circulación
		Instalación de garitas policiales en los barrios
	Seguridad Vial	Instalación de señalización vertical
		Mejoramiento del control de vehículos
		Campaña de educación vial

Actividad 4:

Desarrolle los programas y proyectos para sus estrategias según el formato ejemplo.

2.7 ¿Cuáles son las características de un plan participativo exitoso?

Un plan participativo deberá, antes de su puesta en marcha, atender ciertos aspectos:

- a. Generar una diferenciación de posicionamiento social, económico y cultural, con respecto a otras ciudades de la región o del país. Esto producirá un mayor involucramiento de la ciudadanía, de los sectores productivos y de las organizaciones de la sociedad civil.
- b. Las estrategias del plan deben estar elaboradas en relación con las condiciones externas e internas de la institución municipal u organización social. En el ambiente externo es necesario atender lo referente al ámbito departamental y nacional.
- c. Las estrategias deberán atender las posibilidades de los recursos disponibles de la institución municipal.

2.8 ¿Cuáles son los pasos para su implementación?

1. Reiterar y comunicar a todos los actores clave sus respectivos compromisos. Una comunicación que haga transparente todo el proceso requiere de creatividad, constancia y de un presupuesto para su implementación. Esto demanda una especial sensibilidad y comprensión de los participantes en el proceso.
2. Generar un comité interinstitucional que posibilite el monitoreo y evaluación de las acciones y proyectos implementados.
3. Realizar una asamblea ciudadana con los diferentes actores comunitarios, las organizaciones sociales, los medios de comunicación y la ciudadanía en general, para el lanzamiento del plan estratégico y de los mecanismos de participación para el seguimiento y evaluación de las acciones.
4. Convendría que el plan participativo esté aprobado por el legislativo municipal a través de una ordenanza que promueva su uso y aplicación durante el gobierno municipal que se inicia y que se constituya administrativamente en un documento de gestión municipal.

Reflexión 2

Identifique con sus colegas de la municipalidad o de la Organización de la Sociedad Civil, las actividades que se podrían realizar para la definición de una visión de ciudad que incorpore las expectativas de la comunidad. ¿Cómo se pueden articular estas actividades entre la municipalidad y las OSC?

Unidad 3

Instrumentos para la implementación y seguimiento de los planes elaborados.

Los planes participativos deben tener sus metas establecidas para poder plantear su seguimiento por parte de la comunidad y la administración municipal. Sólo aquellas estrategias que pueden ser medidas, tienen posibilidad de ser cumplidas o mejoradas durante su ejecución. Además de contar con indicadores de desempeño, es necesario que estos se encuentren al alcance de los ciudadanos. Para ello es necesario contar con cartas de servicio municipales o de la organización social. Estas cartas son compromisos públicos con la ciudadanía o con los beneficiarios de la acción de una OSC.

3.1 ¿Cómo establecemos las metas de nuestras estrategias?

Para generar metas es necesario identificar los resultados parciales y finales que deben ser logrados durante el tiempo de horizonte o vida útil del plan participativo.

En nuestras instituciones municipales es bastante difícil encontrar planes con metas definidas en las distintas reparticiones o dependencias municipales. Por ello, muchas veces no estamos lo suficientemente seguros de los avances realizados en ciertos servicios, ni de qué podemos mejorar para atender las expectativas de la comunidad.

La determinación de las metas debe ser fruto de la identificación de las expectativas reales de los ciudadanos. Estas deben estar expresadas en términos de calidad y tiempo de entrega de los servicios u obras, una vez analizado suficientemente su factibilidad presupuestaria, social y ambiental.

De estas metas surgen los indicadores de medición, que posibilitarán medir el avance del cumplimiento de las metas y estrategias previstas en el plan.

Estos indicadores deben medir la eficacia y la eficiencia de las actividades administrativas de la municipalidad o de la organización social, enfocadas en las necesidades y expectativas del ciudadano y también en aquellas actividades que no fueron directamente solicitadas por el usuario pero que son significativas para la credibilidad de la institución municipal.

Indicador: medida de un plan o proyecto que nos permite evaluar el progreso hacia los objetivos o el logro de resultados intermedios o finales

Los indicadores de medición de la eficacia: buscan medir los resultados esperados por la ciudadanía. Entre estos podemos citar: el porcentaje de ciudadanos satisfechos por servicios prestados, la cantidad de quejas en el mes, por servicios prestados, cantidad o volumen de obras ejecutadas en relación con los ingresos, solución a problemas ambientales en función de las denuncias presentadas, promedio de tiempo de respuesta a pedidos solicitados vía telefónica o por notas remitidas a la Intendencia o a la Junta Municipal.

Aquellos que miden actividades no directamente solicitadas por los ciudadanos, pero necesarias para el funcionamiento municipal, los denominamos indicadores de eficiencia, y entre ellos podemos mencionar: el índice de ausencia de los funcionarios, el índice efectivo de cobros de tasas e impuestos, el flujo de caja, la relación gasto de inversión sobre gasto corriente, el costo de los servicios públicos u obras, entre otros.

Para determinar una selección final de los indicadores debemos volver a preguntarnos, considerando el enfoque en las estrategias definidas: ¿cuáles deberían ser las medidas más importantes para evaluar nuestro rendimiento administrativo? ¿cómo se relacionan estos indicadores entre sí?

Las respuestas permitirán encontrar un número razonable de indicadores que no deberían pasar de cuatro por área de trabajo o proceso, y que puedan cubrir todos los aspectos relevantes de las distintas reparticiones de la institución.

¿Cómo podemos ordenar estos indicadores y visualizarlos en términos que permitan su uso simplificado, que estén presentes en todos los niveles jerárquicos de la institución o de la organización social?

La respuesta puede encontrarse en un instrumento de uso administrativo en empresas privadas que consigan ser trasladadas al ámbito municipal con la incorporación de ciertos elementos propios de la gestión en gobiernos locales.

Este instrumento de gestión se denomina Cuadro de Mando Integral-CMI y permite organizar los indicadores de medición, dirigiendo sus medidas hacia las estrategias y la misión de la institución.

Se busca que los indicadores representen distintas perspectivas de actuación municipal, necesarias para una eficiente, eficaz, participativa y transparente gestión municipal.

Las áreas que deben ser medidas son: la eficacia de los servicios ejecutados, la situación financiera de la municipalidad, el nivel de participación de los

ciudadanos en las decisiones municipales, la calidad organizativa y el relacionamiento interno entre dependencias, y por último, una comunicación institucional interna y externa para el desarrollo del municipio y el mejoramiento del trabajo de los funcionarios. A cada proceso clave, debería corresponder un máximo de cuatro indicadores.

El CMI logra un equilibrio entre indicadores financieros, planes de corto y largo plazo, perspectivas internas y externas que son necesarias en una gestión municipal.

3.2 ¿Cómo elaboramos el CMI para nuestro municipio?

En primer lugar debemos preguntarnos si estas cinco dimensiones que hemos incluido son suficientes para una correcta apreciación del avance de la gestión de la organización municipal, en función de la misión institucional que hemos definido.

Una vez aprobadas estas dimensiones, pasamos a comunicar estas perspectivas y la misión a todos los directores y jefes de las distintas reparticiones, a fin de que todos manejen los objetivos institucionales prioritarios de la municipalidad.

En función de la misión, de las dimensiones y las estrategias, se van seleccionando los indicadores de medición de desempeño.

La misión, las estrategias, las dimensiones y sus indicadores se resumen en una tarjeta que se representa como un tablero de vehículo, donde se ubican, en el centro, la misión y las estrategias, por debajo, los indicadores de mejoramiento de la comunicación, organización y relaciones interpersonales; a la derecha se ubican los indicadores de los servicios; arriba, los indicadores de desempeño financiero y a la izquierda, los indicadores de satisfacción de la ciudadanía.

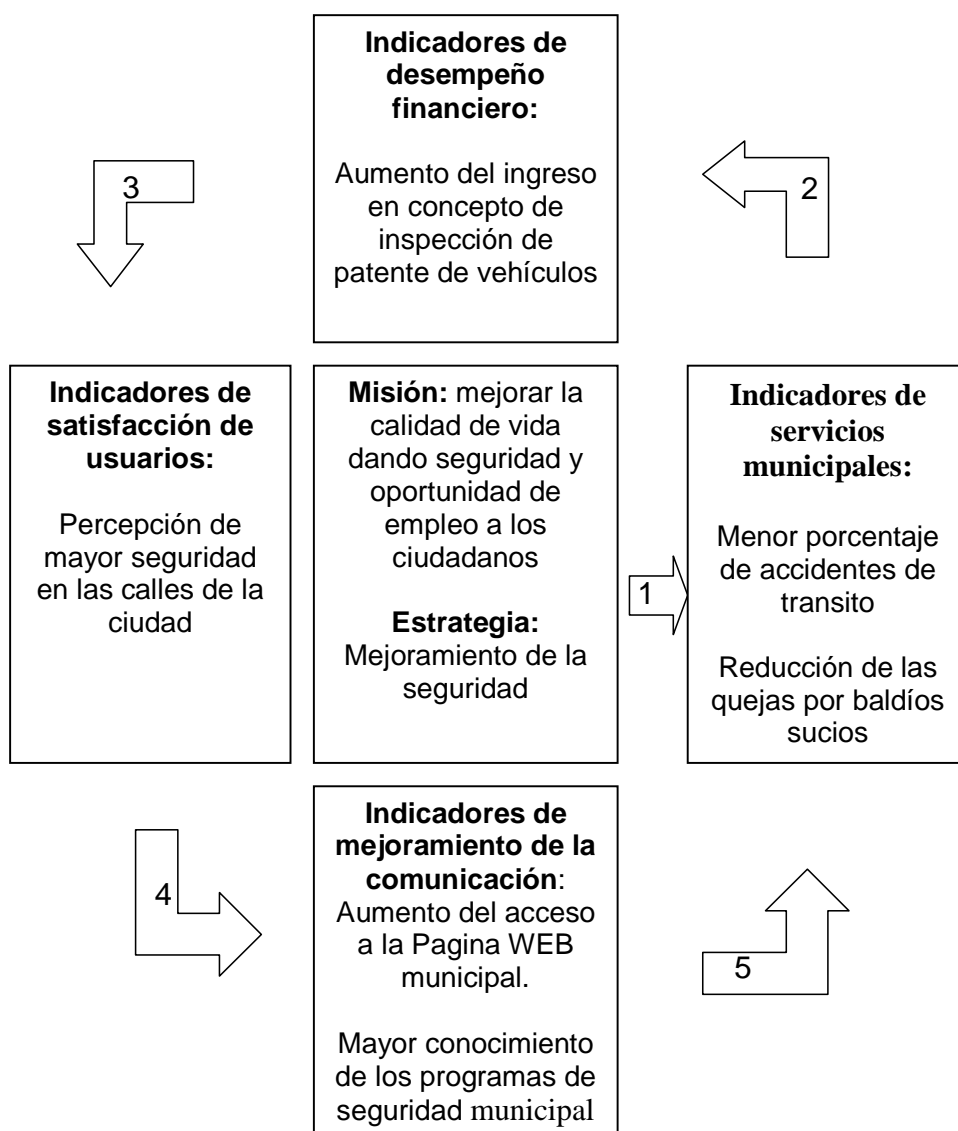
Esquema Cuadro de Mando Integral.



Una vez confeccionada la tarjeta, se procede a implementarla. Las reuniones de evaluación deberán apuntar a la medición de los indicadores de las distintas tarjetas. Estas reuniones necesitan ser realizadas periódicamente, siendo ideal por cada trimestre del año. Las tarjetas, que son únicas para el gobierno municipal, deben ser comunicadas y explicadas a los mandos operativos, para que las distintas oficinas puedan ir definiendo acciones operativas para el logro de los objetivos.

En definitiva, el Cuadro de Mando Integral permite identificar en forma gráfica y resumida los indicadores de las acciones municipales realizadas diariamente. Estas acciones están orientadas a las estrategias y a la misión de la institución municipal. Por tanto, se da seguimiento a indicadores de gestión para llegar a los objetivos institucionales propuestos.

Ejemplo para la municipalidad



Con esta herramienta se busca incorporar procesos de medición de acciones en la gestión municipal, a fin de proporcionar un aumento en las responsabilidades administrativas de los gobiernos municipales, situación necesaria para mejorar la capacidad de toma de decisiones y ejecución de los planes participativos en nuestras municipalidades.

3.3 ¿Cómo redactamos la carta de servicio de nuestra organización o de la municipalidad?

Debemos contar en primer lugar con los indicadores de desempeño ya identificados en el Cuadro de Mando Integral. A estos indicadores debemos otorgarles el nivel esperado de servicio. Para el caso de estudio, el ejemplo es: en dos años reducir en un 25% el número de accidentes. Este estándar de servicio es el que será publicado en la carta.

En la carta también es necesario incluir dónde y cómo utilizar los servicios, el costo y quiénes son los responsables. Los contactos que se pueden realizar por teléfono o por correo electrónico.

La carta de servicio ayuda a potenciar la participación y la incidencia de la ciudadanía y a mejorar la calidad de los servicios públicos.

Actividad 5:

Elabore un Cuadro de Mando Integral y una carta de servicio para la municipalidad o la organización social.

Modelo para la elaboración y seguimiento de los proyectos

DENOMINACION DEL PROYECTO:

Responsable del proyecto:

Resultado esperado:

Descripción:

CUMPLIMIENTO DE CRONOGRAMA

Nº	DETALLE	Tiempo	MESES/2006							2007
			6	7	8	9	10	11	12	01
Actividad 1		Estimado								
		Real								
Actividad 2		Estimado								
		Real								
Actividad 3		Estimado								
		Real								

Duración Estimada	Fecha inicio prevista	Fecha terminación prevista	Presupuesto estimado

SEGUIMIENTO DEL PROYECTO

Resultados esperados	Indicadores	Resultados obtenidos	Grado de cumplimiento

Carta de servicio

¿ QUÉ ES UNA CARTA DE SERVICIO?

Una Carta de Servicio es un documento por el que una unidad de la municipalidad informa a los ciudadanos sobre:

- Los servicios que presta y la forma de prestarlos.
- Los compromisos de calidad que asume para proporcionar un mejor servicio.

Criterios de actualización: Las Cartas de Servicio serán evaluadas y revisadas anualmente, mediante grupos de trabajo que tendrán en cuenta las opiniones presentadas por los ciudadanos.

¿ A QUIÉN VA DIRIGIDA?

Por este motivo, las Cartas de Servicio se dirigen a los usuarios de los servicios.

¿ CUÁLES SON LOS OBJETIVOS DE LAS CARTAS DE SERVICIO?

La finalidad de la Carta de Servicio es:

- Acercar la Municipalidad a los ciudadanos.
- Informar a los ciudadanos sobre los servicios prestados por las unidades municipales.
- Expresar el esfuerzo de la Municipalidad por el mejoramiento de los servicios municipales.
- Establecer un nivel adecuado de calidad de los servicios y controlar su mantenimiento.

Posibilitar que los ciudadanos opinen sobre el funcionamiento de los servicios municipales.

¿CUÁLES SON LOS CONTENIDOS DE LAS CARTAS DE SERVICIO?

- El nombre y cometidos de la unidad que la emite.
- Los servicios prestados por esa unidad.
- Los compromisos de calidad asumidos.
- Información sobre la forma de participación de los usuarios.
- Direcciones y teléfonos de la unidad.
- Horarios

Bibliografía

Dirección de organizaciones sociales

Autor: Gustavo Hugo Maglieri

ISBN: 987-9468-08-2

La elaboración del plan estratégico y su implantación a través del cuadro de mando integral

Autor: Daniel Martínez Pedrós y Artemio Milla Gutiérrez

ISBN: 84-7978-712.-0

Guía de reingeniería institucional

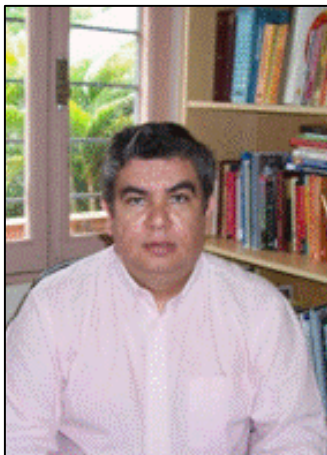
Autor: Superintendencia forestal de Bolivia

Curso de capacitación a profesores y tutores para educar a distancia y por competencias

Autor: ONG Paideia – Carmen Varela y J. Montero Tirado

Presentación del profesor

Carlos Alberto Galarza Jara



Ingeniero Civil, egresado de la Facultad de Ciencias y Tecnología de la Universidad Católica de Asunción.

Actualmente es miembro del Centro de Estudios Ambientales y Sociales - CEAMSO, ONG cuya misión es contribuir al desarrollo sostenible, la equidad social y la productividad en el Paraguay, a través de programas de capacitación, asistencia técnica y gestión de proyectos en el ámbito de los gobiernos locales, la sociedad civil y el sector privado.

Su experiencia profesional incluye:

Coordinador académico de la facultad de Administración Pública de la Universidad Comunera

Consultor independiente para la elaboración de planes estratégicos y aplicación del cuadro de mando integral, en el Ministerio Público. Dirección de Política Criminal y Criminología, Plan de Prevención del delito y Seguridad Ciudadana.

Profesor titular de las materias de “Gestión de calidad en la administración pública” y “Planificación estratégica en el sector público”, en la Universidad Comunera.

Consultor para el Desarrollo del Plan Eco turístico en el Parque Nacional de Ybycui. Proyecto Agencia Española de Cooperación Internacional, Secretaría Técnica de Planificación, Secretaría del Ambiente y Secretaría Nacional de Turismo.

Consultor Ambiental para The Urban Institute & Chemonic’s Int. Inc. Proyecto de transformación del vertedero de residuos sólidos en relleno sanitario en la ciudad de Mariscal Estigarribia. Ampliado luego a catorce municipios del Paraguay, y desarrollando además estudios de impacto ambiental para la habilitación de un camino de acceso público para el Parque Nacional de Ypoa, sistema de tratamiento de residuos líquidos de mataderos, elaboración de ordenanzas ambientales y un programa de educación ambiental para la formación de jóvenes promotores ambientales.