

PROYECTO DE DESCENTRALIZACIÓN
Y DESARROLLO MUNICIPAL
EN LA REGIÓN ENRIQUILLO
CONARE - PNUD

Experiencia Piloto

**MANUAL METODOLÓGICO
DE MECANISMOS
Y ESTRATEGIAS DE
CONTROL COMUNITARIO
EN LA GESTIÓN PÚBLICA
MUNICIPAL**

Julio 2004

Título:

**Manual metodológico
de mecanismos y estrategias
de control comunitario
en la gestión pública municipal**

Autor-compilación:

Moraima Veras

Contribuciones:

Eusebio Etxarren

Juan Figueroa

Ángel Díaz

Editor:

Fernando Ferrán, PNUD

Ilustraciones:

Kilia Llano

Diseño y Diagramación:

RenaSe Publishing

Diseño General:

Romeo Ramlakhan

Coordinador Nacional del Proyecto de Descentralización
y Desarrollo Municipal de la Región Enriquillo

Pepijn Gerrits,

Oficial de Programa, PNUD

Impresión:

Editores Búho

Indice

PRESENTACIÓN	7
I. PARTICIPACIÓN COMUNITARIA EN LA GESTIÓN PÚBLICA MUNICIPAL	9
1.1 Conceptos básicos sobre la participación.....	11
1.2 Naturaleza jurídica de la participación.....	11
1.3 Mecánica de Participación.....	12
1.4 Factores básicos de la participación.....	12
1.5 Momentos de la participación.....	13
1.6 Organizaciones comunitarias.....	14
1.7 Metodología para elaborar la agenda de desarrollo local participativa.....	16
1.8 Etapas de elaboración de las agendas de desarrollo local participativa.....	16
1.9 Etapa asambleas barriales y comunitarias objetivos de la asamblea comunitaria....	17
1.10 Asamblea municipal o cabildo abierto.....	18
II. ESTRATEGIAS DE COMUNICACIÓN EN LOS AYUNTAMIENTOS	21
II.1 Conceptos básicos sobre la comunicación.....	23
II.2 Marco conceptual de la buena práctica de la comunicación municipal.....	24
II.3 La comunicación municipal.....	25
II.4 Comunicación y participación municipal.....	27
II.5 Elementos que intervienen en la comunicación.....	28
II.6 Marco operativo de la comunicación municipal.....	30
II.7 Lineamientos estratégicos de la comunicación municipal.....	31
II.8 Estructura del departamento de comunicación.....	31
III. GESTIÓN TRANSPARENTE Y EFICIENTE DE RECURSOS FINANCIEROS	33
III.1 Conceptos básicos sobre la transparencia.....	35
III.2 Midiendo la transparencia a través del cuestionario ME=PTA.....	37
III.3 Calificación y ponderación de las preguntas e indicadores.....	38
III.4 Instrumentos de integridad municipal.....	39
III.5 Las cuatro áreas de intervención estratégica del ME=PTA.....	41
III.6 Instrumentos de integridad del ME=PTA.....	43
IV. CONCLUSIÓN	45
BIBLIOGRAFÍA	51
ANEXOS	53

Presentación

La descentralización y el desarrollo municipal se ubican dentro de los procesos de reforma y modernización del Estado dominicano, con el fin de lograr una efectiva prestación de servicios en todos sus niveles, y en especial en el nivel de los municipios, gobiernos locales por excelencia dada su cercanía con la población. El movimiento descentralizador que hoy se observa es el resultado del reclamo histórico de reformas necesarias en las instituciones del sector público, generado por organizaciones civiles y apoyado por distintos organismos de cooperación internacional. Concretamente, se busca incrementar gradualmente los recursos financieros y competencias a los municipios, acompañado por el apoyo técnico, la profesionalización, la capacitación de los recursos humanos, la participación ciudadana en la gestión y el fortalecimiento legal para que éstos cumplan a cabalidad con su papel en la gestión de los servicios públicos y del desarrollo económico, social y cultural de su territorio.

Es en este contexto que el Consejo Nacional de Reforma del Estado (CONARE) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), acordaron desarrollar un proyecto piloto de Descentralización y Desarrollo Municipal en los municipios de Barahona, Oviedo, Neiba y Duvergé de la Región Enriquillo, enfocado al fortalecimiento institucional y la capacidad de gestión local, promoción del desarrollo local sostenible y desarrollo de iniciativas favorables a la participación comunitaria en la gestión pública local. Ese proyecto forma parte de un conjunto de iniciativas que el Departamento de Descentralización del CONARE, apoyado por varios otros organismos de cooperación externa está impulsando en el marco de la descentralización y el desarrollo local en la República Dominicana.

El presente documento es una compilación de las metodologías desarrolladas e implementadas en el Proyecto de Descentralización y Desarrollo Municipal en la Región Enriquillo, y tiene como objetivo poner al alcance de todas las autoridades y funcionarios municipales, líderes y grupos comunitarios en todo el país, un instrumento metodológico consensuado, de fácil acceso y asimilación sobre estrategias y herramientas para (1) promover la participación comunitaria en el desarrollo humano sostenible local, (2) la comunicación a nivel local y (3) la eficiencia y la transparencia en la gestión de los recursos financieros municipales. Aparte de este manual, el proyecto también presenta el libro “Comunicación para el Desa-

rrollo Local: La Experiencia de la Región Enriquillo”, el cual habla del mismo proyecto, pero tomando como eje central la comunicación local.

En el proceso de elaboración de los manuales metodológicos, los cuales forman la base de esta publicación, se ha procurado continuamente una activa participación de los actores locales, utilizando técnicas y herramientas que vinculaban los temas tratados con asuntos de la vida diaria y que motivaban la retroalimentación. Cabe destacar que el contenido de este documento ha sido el resultado de la implementación de diagnósticos participativos y posteriormente la celebración de numerosos talleres, encuentros y reuniones de discusión y toma de conciencia.

Esta publicación ha sido un esfuerzo conjunto del equipo de consultores que trabajó en el Proyecto de Descentralización y Desarrollo Municipal en la Región Enriquillo. Moraima Veras, consultora principal, recopiló los manuales preparados por ella misma (Participación comunitaria en la gestión pública municipal), Eusebio Etzarren (Fortalecimiento institucional y estrategias de comunicación municipal), Juan Figueroa (Gestión transparente de recursos financieros municipales) y Ángel Díaz (Elaboración de Agendas de Desarrollo Local). Esperamos que el núcleo del valioso trabajo llevado a cabo por ellos quede reflejado de manera resumida pero completa en este manual. Con este documento en la mano, esperamos presentar un instrumento de apoyo, adaptado a las realidades y medidas de los municipios dominicanos, capaz de facilitar procesos participativos, sostenibles y con equidad de género de desarrollo local en todo el país.

Romeo Ramlakhan

Coordinador Nacional del Proyecto de Descentralización
y Desarrollo Municipal de la Región Enriquillo

Pepijn Gerrits

Oficial de Programa de Gobernabilidad Democrática del
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD

CAPÍTULO I

Participación comunitaria en la gestión pública municipal



I.1 Conceptos básicos sobre la participación

Existen diferentes maneras de entender la participación. Ante todo, es un proceso social en el cual diferentes actores, cada uno con sus propios intereses y puntos de vista, intervienen en la creación de las metas colectivas de la comunidad y en la definición de los medios que serán utilizados para conseguirlas. El siguiente cuadro explica los diferentes tipos de la participación.

Cuadro I.1

TIPOS DE PARTICIPACIÓN ¹	
Tipos de participación	Descriptoros claves
Social	Organización e intereses sectoriales
Comunitaria	Condiciones de vida, localidad
Ciudadana	Intereses comunes
Política	Conformación del poder, reglas de juego para grupos sociales relativamente amplios

Como nos demuestra el cuadro I.1, existen diferentes tipos de participación, que se pueden clasificar según su ámbito de incidencia.

• Participación social

Se refiere al proceso de agrupación de los individuos en distintas organizaciones de la sociedad civil para la defensa y representación de sus intereses. Por ejemplo, se considera participación social el grupo de personas de diferentes estratos que se reúnen interesados en la preservación del medio ambiente.

• Participación comunitaria

Ésta concierne las acciones colectivas de los ciudadanos para mejorar sus condiciones de vida. Este tipo de participación usualmente está relacionada con la mejora del desarrollo comunitario y es ejecutado usualmente por las organizaciones de la sociedad civil. Por ejemplo, construcción de un parque, pavimentación de una calle. En ella pueden participar los diferentes habitantes de una comunidad, convocados por una organización comunitaria, por el Estado o por algún actor importante en la zona (iglesia, escuela, organizaciones barriales y de base).

• Participación ciudadana

Está determinada por la intervención de los ciudadanos en determinados ámbitos que tienen incidencia colectiva (las empresas públicas). Esta participación está dirigida por intereses comunes de la población; es decir, con esta participación se busca el bienestar general.

• Participación política

Es la actividad mediante la cual los ciudadanos buscan influir en el diseño del sistema político, sus reglas de juego, sus funcionarios o sus metas. En pocas palabras, es la modalidad relacionada con los problemas del poder. Por ejemplo, ejercemos participación política cuando votamos para los diferentes cargos de elección popular, cuando hacemos uso de instrumentos de participación como una iniciativa legislativa, cabildo abierto, consulta popular, revocatoria de mandato, referéndum.

I.2 Naturaleza jurídica de la participación

No existe en la Constitución dominicana, ni en ninguna otra ley nacional, texto alguno que consagre la participación de la ciudadanía en la administración pública. Lo más que aparece son algunos derechos aislados, como el derecho al voto (artículo 13) y el derecho de asociación (artículo 8.7). Sin embargo, es importante aclarar que existen tratados internacionales, como la Convención Americana sobre Derechos Humanos, conocida como “Pacto de San José”, de 1969, la cual declara en el artículo 23:

Derechos políticos

- I. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:
 - a) De participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos,
 - b) De votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores y
 - c) De tener acceso en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Por otro lado, y antes del Pacto de San José, en 1945, con la creación de las Naciones Unidas en la carta de San Francisco se promueve la promulgación de un texto de derechos que se aprueba en 1948 con el nombre de “**Declaración Universal de Derechos Humanos**”.

Ésta establece en su **artículo 21.1**: “*Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos*”. Y añade en el segundo inciso del mismo artículo, “*Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país*”. Además en su **artículo 29** consagra el derecho de “*toda persona a participar en la vida política de su país*”, elevándose a la categoría de **derecho humano** el derecho a la participación política. **¿Qué significa todo eso?** Que la participación es un derecho que dimana de la condición humana, tal y como se reconoce en los tratados internacionales. Una vez suscrito un tratado por República Dominicana, éste se hace obligatorio en su cumplimiento y tiene aún más carácter obligatorio el hecho de que la participación política esté considerada dentro del ámbito de los derechos humanos.

1.3 Mecanismos de participación

Aunque como ya expresamos, en República Dominicana, a excepción del voto y del derecho de asociación, no están consagrados ni en la Constitución ni en las leyes otros mecanismos de participación política, sí existe una propuesta de Ley General de Participación Social que ha sido consensuada por diferentes sectores de la sociedad civil y del sector público a través de la Comisión de Reforma y Modernización del Estado, COPRYME, hoy Consejo Nacional de Reforma del Estado (CONARE). Dicha propuesta contempla todos estos mecanismos necesarios que sirven de soporte a la democracia participativa. Veamos lo que expresa esa propuesta de ley:

- **El plebiscito local.** Es el mecanismo institucional de consulta a la ciudadanía sobre lineamientos generales de medio ambiente, proyectos de infraestructura o de ordenamiento territorial, siempre que no modifiquen la actual división político-administrativa.
- **La iniciativa legislativa local.** Es el derecho de uno o varios municipios, una o más organizaciones de la sociedad civil del municipio, de presentar proyectos de ordenanzas para que sean debatidas, aprobadas o rechazadas por el Concejo de Regidores. La propuesta de Ley General de Participación Social consagra, además, la transparencia informativa y la cogestión, entre otros, dentro del control social que debe existir en el ámbito local.
- **Transparencia informativa.** Declara el carácter público de los documentos relativos a la ejecución presupuestaria, nóminas, planes y proyectos de desarrollo,

aprobados por las instituciones públicas, y, en consecuencia, garantiza el libre acceso a los mismos de la ciudadanía y las organizaciones sociales.

- **La cogestión.** La cogestión comunitaria será promovida por las diferentes instituciones estatales para la ejecución de proyectos comunitarios y de obras de infraestructura para el manejo y administración de recursos y sistemas de carácter público.
- **La consulta popular.** Es el mecanismo mediante el cual una pregunta sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental o municipal es sometida por el Presidente de la República, el gobernador o el síndico, según sea el caso a consideración del pueblo, para que éste se pronuncie al respecto. La decisión del pueblo será obligatoria, cuando obtenga el porcentaje establecido por la ley.
- **La revocatoria del mandato.** Es un derecho político por medio del cual los ciudadanos dan por terminado el mandato que le han conferido a un síndico.
- **El referendo.** Es la convocatoria que se hace al pueblo para que apruebe o rechace un proyecto de ley, o derogue o no una norma ya existente.

1.4 Factores básicos de la participación

Para que la participación sea realmente efectiva debemos tener en cuenta tres factores básicos:

- **Mecanismos de participación**
Instrumentos fundamentales para que las personas puedan acceder a los beneficios de la democracia. Entre esos mecanismos se encuentran el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato.
- **Los procesos de participación**
Acciones que permiten la práctica de la participación democrática, tanto ciudadana como comunitaria.
- **Las instancias de participación**
Lugares o espacios en los cuales se llevan a cabo los procesos de participación. El Departamento de Relación con la comunidad que se presenta en la figura 1.1, es un ejemplo de un lugar o espacio para la participación comunitaria en la gestión pública municipal. Hay otros factores que favorecen la participación comunitaria como son:²
- **Interés en participar**
Conjunto de impulsos, necesidades, deseos, razones, intereses, motivos e incentivos subjetivos, ideológicos, afectivos o de utilidad familiar y social capaces de hacer mover o de poner en acción a la gente.

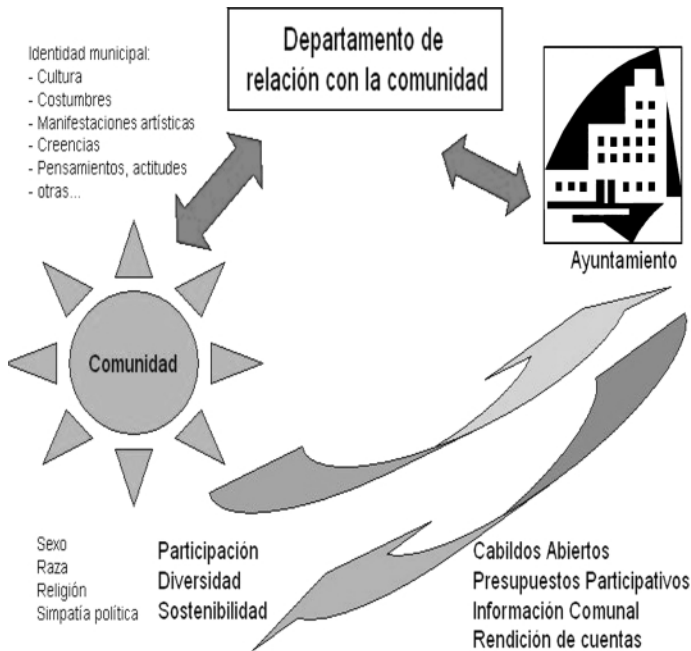


Figura I.1

La motivación para querer participar se logra cuando la organización incide o coincide con las ideas o ideales, o con los intereses o necesidades de su membresía. Igualmente, cuando la organización permite o facilita el reconocimiento social de sus participantes.

• **Saber cómo participar**

Estar educado para la participación o saber participar es contar con los conocimientos y capacidades necesarias para contribuir a la realización de los objetivos de la organización. Esto significa, saber cómo comunicarse entre sí, cómo resolver los conflictos, cómo trabajar conjuntamente y realizar actividades, saber planificar situaciones, analizarlas y evaluarlas.

• **Poder participar**

Poder participar se refiere a los espacios y mecanismos que deben tener las organizaciones para intervenir en la organización y ejecución de las tareas derivadas de sus objetivos y fines. Para poder participar necesitamos contar con mecanismos y espacios como los que hemos descrito anteriormente.

Otros factores que facilitan la participación aparecen descritos en el siguiente cuadro.³

Cuadro I.2

Otros factores que facilitan la participación⁴

- Ciudadanos dotados de información oportuna y veraz acerca de las iniciativas y los procesos políticos.
- Existencia de buena voluntad política por parte de las autoridades estatales.
- Actitud de apertura y diálogo de parte de todos los sujetos sociales en el ámbito público y privado.
- Ciudadanos con conocimiento de los derechos y deberes políticos, sociales y económicos.
- Existencia de principios, reglas y leyes claras, que no sean injustas ni discriminatorias.
- Existencia de instituciones y organizaciones dirigidas con reglas y principios democráticos y participativos.
- Ejercicio de la democracia a todos los niveles de la vida pública y privada.
- Organización de los ciudadanos en organizaciones comunitarias.
- Respeto a los derechos individuales y colectivos consagrados en la Constitución.
- La tolerancia y respeto a las opiniones ajenas.
- La existencia de mecanismos de consulta y de decisión como asambleas, encuentros, conversatorios, foros, talleres, elecciones y otros.
- Desconcentración territorial de recursos concentrados por el Estado y descentralización política y administrativa.

I.5 Momentos de la participación

Hay diferentes momentos de participación, que varían según la etapa de la gestión pública en el que se dan y según la influencia que tiene la participación en el diseño global de la política pública. Así, podemos hablar de los siguientes niveles de participación:⁵ información, consulta, iniciativa, fiscalización, concertación, decisión, gestión y evaluación.

• **Información.** Hoy en día, tener información, datos, hechos, ideas completas acerca de las situaciones en las que se quiere participar es fundamental para que se pueda hacerse de manera responsable y juiciosa. Este es el primer nivel de participación pues es indispensable para que los otros se den adecuadamente.

• **Consulta.** Es el medio por el cual los participantes en determinado proceso expresan su opinión sobre el problema en cuestión. Usualmente, la consulta no es determinante para la toma de decisiones, pero sí es muy importante para construir elementos de juicio que permitan decidir.

- **Iniciativa.** Se da cuando los individuos que participan desean hacer cambios para resolver algún problema o mejorar una situación.
- **Fiscalización.** Uno de los elementos claves dentro de la democracia participativa es la vigilancia sobre las decisiones que se toman y su ejecución. Así, la fiscalización es la función de veeduría que se ejerce sobre las personas que toman decisiones o las llevan a la práctica.
- **Concertación.** Proceso que tiene lugar cuando, después de una negociación, las partes involucradas en un problema llegan a un acuerdo para solucionarlo. Las concertaciones pueden darse entre dos o más grupos o individuos que estén involucrados en un mismo conflicto o estén interesados en el mismo tema.
- **Decisión.** La toma de decisiones parte de la escogencia de fórmulas concretas para la consecución de metas también definidas: solución de problemas, mejora de cierta situación o transformación de realidades.
- **Gestión.** Es el manejo de los recursos disponibles para poner en práctica las decisiones tomadas. La gestión debe buscar ser eficiente y eficaz en el manejo de estos recursos, llegando así a dar las mejores respuestas posibles a los problemas existentes.
- **Evaluación:** Puede considerarse el último momento de la participación. Consiste en averiguar si la decisión que se tomó y las acciones y actividades que se están realizando para hacer efectiva la decisión tomada cumplen con los criterios establecidos. La evaluación permite establecer qué va bien y qué hay que mejorar en el proceso de consecución de una meta u objetivo.

1.6 Organizaciones comunitarias

Rol de las organizaciones comunitarias

Las organizaciones comunitarias, tienen un rol social dentro de las municipalidades que las obliga a estar en permanente contacto con el ayuntamiento como gobierno local, con los municipios y con los demás sectores que hacen vida en el municipio. Deben siempre estar al tanto de cuáles son las necesidades y los intereses que mueven a la gente a estar organizados, para impulsar esos elementos que favorecen la organización. Asimismo deben preocuparse porque los miembros conozcan y amplíen sus conocimientos sobre métodos y técnicas organizativas, poniéndolos en práctica y transfiriendo esos conocimientos a otros ciudadanos, a la familia, a los vecinos. Las organizaciones deben tener conocimiento sobre las funcio-

nes que competen a los ayuntamientos y estar claras en el sentido de que el buen funcionamiento de un municipio es una responsabilidad compartida de administradores y administrados. Es importante, además que las organizaciones mantengan un vínculo institucional con el gobierno local, ya que esto les permite el desarrollo de una participación real, que se manifieste a través de intereses colectivos no mediatizados por intereses políticos y/o personales. Es deber de las organizaciones motivar los espacios de participación, como los cabildos abiertos, las asambleas comunitarias, entre otros, donde los municipios puedan elevar sus propuestas y encaminar sus necesidades para buscarles soluciones conjuntas.

Todas estas acciones propias de las organizaciones comunitarias deben estar impulsadas por organizaciones fuertes. Cuando hablamos de organizaciones fuertes nos referimos a organizaciones dotadas de conocimientos sobre métodos organizativos; con objetivos específicos claros y que manejen internamente una metodología participativa. Esta situación irá en beneficio del fortalecimiento de cada uno de sus miembros y obstaculizará cualquier asomo de autoritarismo de un solo líder por encima o al margen de los intereses del grupo. Por último, las organizaciones deben mantener la comunicación, el intercambio de información y el vínculo con las demás organizaciones, lo que facilitará impulsar demandas comunes.

Tareas del líder comunitario o dirigente popular⁶

Una o un líder comunitario tiene que tener claro cuales son las tareas que le ayudarán a encaminar procesos dirigidos hacia el desarrollo humano sostenible:

• Impulsar procesos organizativos

Para fortalecer la sociedad civil y ayudar a construir la democracia de ciudadanos y ciudadanas en el país, se requiere que estos procesos sean:

-**Amplios**, es decir, que incorporen a todos los movimientos y fuerzas sociales cuyos intereses exijan una transformación de la sociedad.

-**Participativos**, de modo que todos los integrantes definan los objetivos, acciones y medios, y decidan sobre el destino de la organización.

-**Unitarios**, que congreguen las fuerzas en torno a demandas y propuestas comunes, respetando el pluralismo en el pensamiento y la particularidad de cada sector o movimiento.

• **Contribuir a generar una estructura dinámica en toda organización**

Esto supone establecer desde el principio canales de comunicación y participación adaptados a las necesidades y ritmos del proceso organizativo. Para esto es necesario darle más importancia a: espacios de diálogo, discusión y análisis, y a mecanismos de decisión por consenso, buscando acuerdos claros y sinceros entre las partes. La o el dirigente debe ser ante todo coordinador y facilitador de los procesos y no un burócrata “enquistado” en el poder. Es un educador o una educadora que contribuye a formar conciencia en la gente. Apropiarse de un método de dirección, pues una organización no puede **“bailar al son que le toquen”**, improvisando a toda hora sus acciones. Una organización debe conocer las necesidades, debe planificar las acciones, decidir qué rumbo se le va a dar a esas acciones, evaluar los resultados y sistematizar la experiencia vivida. Los métodos varían de acuerdo a las circunstancias, contextos y momentos.

La persona en funciones dirigenciales puede hacer uso de algunos métodos organizativos, como:

- Encuentros entre organizaciones y comunidades para intercambiar los diagnósticos y experiencias, y socializar los conocimientos acumulados en la práctica.
- Talleres de diagnóstico, planificación, capacitación, recuperación histórico-cultural, evaluación, sistematización.
- Asambleas debidamente preparadas para tomar decisiones de importancia o acuerdos entre todos.
- Jornadas culturales o actividades recreativas que faciliten la integración, la autovaloración y la reafirmación de la identidad social.
- Contacto directo con la población a través de visitas, reuniones, conversaciones personales, seguimiento a los acuerdos establecidos, etc.
- Desarrollar un estilo de conducción de tipo democrático. Esto implica:
- Trabajar en equipo, compartiendo las responsabilidades, delegando tareas, apoyando la toma de decisiones colectivas y evitando el autoritarismo.
- Desarrollar la participación de todos los compañeros y las compañeras en forma permanente, fortaleciendo sobre todo, su capacidad de decisión.
- Integrarse a las tareas concretas y cotidianas del trabajo, no dirigiendo “desde arriba”, ni “desde afuera”.
- Ser un verdadero representante de los intereses co-

lectivos, identificándose con los problemas y logros de la gente y ganándose su confianza.

- Ayudar a buscar las causas de los problemas y las soluciones apropiadas.
- Desarrollar una actitud crítica, revisando permanentemente los errores y siendo consciente de que no siempre todo sale bien.
- Utilizar el lenguaje de la gente con la que se trabaja, evitando palabras rebuscadas y poco comprensibles.
- Ser exigente con los acuerdos tomados y firme en la aplicación de las decisiones.
- Detectar nuevos dirigentes, descubriendo sus capacidades; contribuir a formarlos, aportándoles su experiencia sin celo de sentirse desplazado.
- Forjarse como un educador popular. El papel principal de todo dirigente es el ser pedagogo de los procesos organizativos. Esto supone, por ejemplo, que en cualquier reunión o evento, el dirigente o líder debe:
- conocer bien el tema o problema que se está tratando y las distintas posiciones, enfoques y argumentos que existen;
- saber preguntar y saber aportar una nueva información que no ha salido del grupo;
- saber realizar un resumen objetivo de lo discutido, que exprese con claridad el proceso seguido y la conclusión a la que se llegó.
- Educar y organizar son dos caras de una misma moneda. La labor de educar y la acción de organizar no están separadas, pues son dos dimensiones de un mismo propósito. En toda organización es imprescindible socializar las experiencias y los conocimientos acumulados y, a la vez, producir nuevos conocimientos de manera colectiva.

Funciones del líder comunitario

Dentro de las funciones inherentes a todo liderazgo destacan las siguientes:

- **Ser representante:** Existe la representación legal y la representación real. Ésta se refiere a la capacidad del líder de expresar el sentir de la gente, de su organización frente a las luchas. Esta función implica para el dirigente estar en permanente relación con las demás personas.
- **Movilizar:** Es la capacidad de hacer que los demás no estén en una actitud pasiva, sino que respondan adecuadamente a los problemas y retos. Es estar “pilas” y que la gente también lo esté.

- **Generar conciencia:** Se trata de impulsar procesos de toma de conciencia. Esto es, reflexionar, saber analizar, investigar la situación que se vive o la coyuntura por la que se atraviesa.
- **Organizar:** Se trata de clarificar, ordenar y colectivizar las diferentes ideas y propuestas, dirigiéndolas a objetivos comunes y unificando las acciones dispersas.
- **Coordinar:** Se refiere a poner en orden las diferentes actividades y delegar responsabilidades según las capacidades de cada cual, para ahorrar energías, ser eficientes y racionalizar la acción.
- **Planificar:** Se trata de establecer planes con objetivos y metas claras, con actividades que correspondan a los objetivos, con tiempos de evaluación y un cronograma flexible
- **Asesorar:** Es dar y sugerir ideas, aportar la experiencia propia y buscar soluciones sin desgastar a la gente y sin desorientarla.
- **Acompañar:** Todo dirigente debe estar al tanto de los procesos particulares y darles seguimiento con responsabilidad, sin suplantar a los responsables directos ni imponer criterios propios. La aplicación de la metodología explicada en los acápites anteriores, cuyo objetivo es incrementar la participación comunitaria en la gestión municipal, permite sentar las bases para involucrar a la ciudadanía en los procesos de identificación, planificación, implementación, administración y evaluación de los programas y proyectos de desarrollo local. La aplicación de la metodología que se detalla a continuación en este mismo capítulo permitió la elaboración de agendas participativas de desarrollo en los municipios.

1.7 Metodología para elaborar la agenda de desarrollo local participativa

La metodología aplicada para impulsar una agenda de desarrollo local participativa fue elaborada y consensuada con los actores locales y describe el recorrido de todas las actividades desarrolladas, partiendo de la realidad diagnosticada en cada municipio, donde se desarrolló la experiencia. Esa metodología describe el concepto de una agenda local participativa y las etapas recorridas para la elaboración de la misma.

¿Cómo entendemos una Agenda de Desarrollo Local Participativa?

La entendemos como el proceso para la definición de po-

líticas locales con el objetivo de propiciar un desarrollo sustentable. Ello implica:

- Administrar y mejorar el desempeño del propio gobierno local con relación al desarrollo sustentable,
- Integrar metas de desarrollo sustentable en las prácticas, políticas y actividades del gobierno local,
- Concienciación y educación,
- Consulta y participación comunitaria,
- Asociaciones, y
- Medición, monitoreo y reporte sobre los avances hacia la sustentabilidad.

Para aplicar esta metodología es necesario recorrer una serie de etapas:

1. **A nivel de diagnósticos**
 - Actualizar los diagnósticos municipales elaborados previamente.
 - Validar los diagnósticos municipales participativos.
2. **A nivel de prognosis**
 - Construcción de escenarios posibles de desarrollo.
 - Escenario actual
 - Escenario de tendencias
 - Escenario posible
 - Validación de los escenarios presentados.
3. **A nivel de propuesta**
 - Formular un plan para elaborar una agenda de desarrollo local participativa.
 - Validar el plan.
 - Legitimar el plan.
4. **A nivel de elaboración visión**
 - Elaborar los diagnósticos municipales participativos rápidos, análisis de los grupos sectoriales.
 - Definir los escenarios posibles para elaborar una agenda de desarrollo local participativa.
 - Definir de manera participativa la visión.
 - Legitimación de los procesos de participación de las comunidades en la identificación y priorización de sus necesidades en el marco de una gestión municipal democrática.

1.8 Etapas de elaboración de las agendas de desarrollo local participativa

Esta etapa de elaboración de la agenda de desarrollo local participativa conlleva una serie de acciones que son necesarias cumplir, previo a su elaboración. Ante todo hay que organizar reuniones, encuentros y consultas con las

autoridades municipales para exponerle, discutir y validar la metodología para elaborar agendas de desarrollo local participativa. Posteriormente hay que seleccionar un equipo de personas que serán los facilitadores del proceso, para que sean los responsables de aplicar la metodología. Luego hay que identificar a quienes puedan apoyar el montaje del proceso, de manera especial en la convocatoria y la realización de las asambleas barriales, comunitarias y municipales.

También hay que preparar conjuntamente con los facilitadores el cronograma de actividades para la elaboración de la agenda de desarrollo local participativa. Asimismo hay que capacitar el equipo de facilitadores en temas relacionados a procedimientos, fases, pasos y criterios para elaborar las agendas de desarrollo local participativas. Los facilitadores conducen todo el proceso de realización de las asambleas barriales comunitarias y el llenado de actas. Por último, se exponen y priorizan las necesidades de manera participativa y se seleccionan dos delegados, preferiblemente de ambos sexos, para mantener la equidad de género. Estos delegados defenderán los proyectos aprobados por su barrio o comunidad en la asamblea comunitaria.

I.9 Etapa asambleas barriales y comunitarias objetivos de la asamblea comunitaria

Fase de implementación

Para implementar las agendas hay que cumplir con las siguientes etapas:

- Informar sobre el proceso de elaboración de la agenda de desarrollo local participativa, roles y responsabilidades de los barrios y comunidades al participar en el proceso.
- Analizar los problemas de mayor impacto en el barrio o comunidad correspondiente y sus interrelaciones.
- Priorizar las ideas de proyectos para solucionar las necesidades identificadas, basándose en criterios técnicos.
- Elegir dos personas, un hombre y una mujer y sus respectivos suplentes como delegados de la asamblea municipal.
- Motivar y comprometer a los delegados barriales y comunitarios a integrarse en las etapas siguientes del proceso de elaboración de las Agendas de Desarrollo Local Participativa.

Lugares y participantes

- Las asambleas barriales y comunitarias se realizarán en cada barrio o comunidad del municipio.
- En esta asamblea participarán con voz y voto los delegados, hombres y mujeres, elegidas en las asambleas barriales y comunitarias.
- Cualquier otra persona que exista, sólo tiene derecho a voz.

Convocatoria y preparación de la asamblea

La convocatoria y preparación de las asambleas barriales o comunitarias es responsabilidad del equipo de facilitadores con el apoyo de los alcaldes pedáneos.

Realización de la asamblea

Quien facilita la asamblea barrial o comunitaria solicita a delegados y delegadas presentar copias del acta de la asamblea que lo acredita e inmediatamente lo invita a registrarse en la lista de participantes. Cuando esté presente la mayoría de los delegados y de las delegadas se iniciará la asamblea barrial o comunitaria. Se deberá elegir un secretario o secretaria de la asamblea que lleve el acta de la misma.

Acta de la asamblea barrial o comunitaria

La persona que facilite cada asamblea debe hacer un acta para tener una constancia de lo acordado. Además, en cada reunión se deben explicar las reglas básicas de comportamiento durante la realización de la misma.

- Explicar los objetivos y metodología de la asamblea barrial o comunitaria.
- Además debe explicar el proceso de elaboración de las agendas de desarrollo local participativas y el rol de los participantes.
- Los delegados deben presentar las necesidades identificadas en sus comunidades y cuales son las más prioritarias.
- Luego se dan turnos a los representantes de las instancias sectoriales para opinar sobre las ideas de proyectos presentados por los delegados.
- Tras una primera vuelta de opiniones se excluyen aquellos proyectos que a primera vista no son viables sobre la base de las instancias sectoriales, las autoridades municipales, las provinciales o las obtenidas por los equipos de facilitadores.
- A continuación se priorizan sobre la base de crite-

rios técnicos las alternativas de ideas de proyectos para solucionar los problemas identificados.

- Elaboración de la agenda de desarrollo local participativa del barrio o de la comunidad. Solamente las cinco ideas que obtuvieron mayor puntuación serán presentadas en la asamblea municipal. Conformación de un listado con las ideas de proyectos identificados en las asambleas barriales o comunitarias. Por último se eligen de entre los delegados un hombre y una mujer, y sus respectivos suplentes, para que representen al barrio o a la comunidad en la asamblea municipal (el primer delegado debe pertenecer a la comunidad cuya necesidad fue priorizada, luego la comunidad o barrio cuya necesidad fue priorizada en segundo lugar, y así sucesivamente).
- Antes de clausurar la reunión se llenan las actas.

Para realizar una efectiva convocatoria a las asambleas barriales o comunitarias existe una serie de criterios que debe cumplirse, como son:

- **Representatividad:** al menos una persona por familia o vivienda.
- **Género:** participación de un número equilibrado de mujeres y hombres.
- **Edad:** participantes de distintas edades, con énfasis en jóvenes y ancianos.
- **Liderazgo:** participación de personas reconocidas dentro del barrio o comunidad; como por ejemplo: líderes tradicionales, representantes de las iglesias, maestros, promotores, representantes grupos comunitarios, dueños de negocios, representantes de los diferentes partidos políticos.

1.10 Asamblea municipal o cabildo abierto

Objetivos de la asamblea municipal

1. Establecer la agenda de desarrollo local participativa a partir de las ideas de los proyectos priorizados en las asambleas barriales o comunitarias.
2. Elegir una comisión de seguimiento a la ejecución de la agenda.
3. Contribuir a la coherencia y consistencia de la inversión social del municipio, respecto a los planes provinciales y nacionales de desarrollo.

Lugar y participantes

La asamblea municipal se realiza preferiblemente en los salones del ayuntamiento del municipio u otro salón adecuado. En esta asamblea participarán con voz y voto los delegados, hombres y mujeres, elegidos en las asambleas barriales o comunitarias, el síndico, vice-síndico y los regidores del ayuntamiento. Cualquier otra persona que asista solo tiene derecho a voz. Es obligatorio invitar a los representantes de las entidades sectoriales. Este evento es una sesión abierta a la que podrán asistir como observadores los munícipes integrantes de las iglesias, partidos políticos, autoridades municipales y provinciales y organizaciones sociales y comunitarias del municipio que lo considere.

Convocatoria y preparación de la asamblea municipal o cabildo abierto

La asamblea municipal será convocada por los facilitadores y su preparación es responsabilidad del equipo de facilitadores con el apoyo del ayuntamiento.

Realización de la asamblea municipal o cabildo abierto

El equipo de facilitadores verificará el acta que acredita a los delegados de las asambleas barriales o comunitarias a la asamblea municipal y garantiza que se registren en la lista de participantes, así como las autoridades municipales, representantes sectoriales y los demás invitados. Cuando esté presente la mayoría de los delegados y representantes del ayuntamiento, se inicia la asamblea.

Agenda de la asamblea municipal

1. Apertura de la asamblea por parte del síndico o su representante.
2. Explicación de los objetivos y metodología de la asamblea municipal.
3. Presentación de los croquis de servicios y necesidades de los barrios y comunidades, y las ideas de proyectos priorizados en las asambleas barriales y comunitarias.
4. Turno libre para intercambio sobre las ideas de proyectos priorizados en las asambleas barriales y comunitarias.
5. Proceso de priorización de las ideas de proyectos para la conformación de la agenda de desarrollo local participativa.

6. Elección de la comisión de seguimiento a la ejecución de la agenda. Esta comisión estará conformada por representantes de los delegados barriales y comunitarias, y del concejo de regidores.

Acta de la asamblea, un instrumento de validación de la asamblea municipal

Una vez concluidos los trabajos anteriores, el secretario llena el acta donde deben constar todos los acuerdos tomados y deben firmar las autoridades municipales y todos los delegados a la asamblea municipales e invitados.

Conclusión y ratificación de la agenda

Los delegados ratificarán de manera transparente la agenda de desarrollo local participativa. La ratificación se hará en una asamblea abierta al público. No obstante, la sostenibilidad del desarrollo local no solamente depende de la intervención de los munícipes en estos procesos. De igual importancia es la comunicación que se practica a nivel municipal, tanto la comunicación a lo interno como a lo externo del ayuntamiento, ya que la información oportuna y confiable constituye hoy día un elemento estratégico en la gestión moderna del desarrollo. Con este objetivo, se presenta a continuación la metodología para promover la comunicación local.

CAPÍTULO II

Estrategias de comunicación en los ayuntamientos



II.1 Conceptos básicos sobre la comunicación⁷

¿Cómo entendemos la comunicación y la información?

Denominamos comunicación al proceso de transmisión de mensajes de una persona a otra con el objetivo de compartir informaciones, sentimientos y conocimientos. Comunicarse es relacionarse mediante datos, ideas, pensamientos y valores. Entendemos por información la transmisión de un mensaje de una persona a otra con el objetivo de darle a conocer opiniones, sentimientos y conocimientos. Informar no implica que se esté produciendo la comunicación relacional, pues basta con que una persona asuma el papel de emisor y otra de receptor, sin que existan canales que permitan compartir los mensajes.

Los ayuntamientos están obligados, según lo establece la Ley de organización municipal 3455, a practicar una comunicación que, sustentada en un flujo de informaciones verídicas, implique la relación cercana con la población en un intercambio permanente de conocimientos, informaciones, ilusiones y opiniones. La comunicación municipal está enfocada a la integración de todos en el bien común que es el municipio.

• Funciones básicas de la comunicación

La comunicación tiene como función básica el hacer común, es decir, compartir y debatir con otras personas nuestro ser, saber, pensar y actuar. Como tal, constituye un proceso abierto a la creación. La función básica de la comunicación en los ayuntamientos es compartir y debatir con la población de sus municipios las políticas municipales, sus objetivos, servicios e identidad local; creando pueblo e identidad, cohesionando voluntades y aspiraciones que repercutan en el bien común del municipio.

• Los ámbitos de la comunicación

La comunicación opera en diferentes ámbitos: El ámbito de la información está compuesto de normas, datos, productos, procesos. Recoge y distribuye toda la información necesaria para el funcionamiento de una organización, tanto a lo interno como a lo externo. Los ayuntamientos necesitan disponer de productos de comunicación que informen a la población sobre sus funciones, competencias, los servicios que ofrece, los procedimien-

tos, el manejo de los fondos públicos y la toma de decisiones. A lo interno del ayuntamiento se dispondrá de productos de información para todos los empleados y en los que se especifiquen las funciones de los puestos, las reglamentaciones, normativas y procesos.

El ámbito de la divulgación, comprende productos y acciones encaminadas a informar y persuadir o aunar voluntades con los fines de la organización. Los ayuntamientos trabajan por medio de campañas y productos de información para el entendimiento y la comprensión por parte de la población de las políticas municipales en general y de temas en particular. Divulgan lo que hacen y las decisiones que toman con el interés específico y el motivo que lo han inducido a actuar de esa manera. El ámbito de la formación recoge los productos y las acciones diseñadas para fortalecer la cultura comunicativa y la buena práctica de la comunicación. Los ayuntamientos deben implementar cursos, talleres y seminarios de capacitación para su personal, autoridades y dirigentes comunitarios, enfocados a la buena práctica de la comunicación. De esta manera, además de capacitar a todo el personal de la institución y personas relacionadas en una buena práctica de comunicación, estaremos promoviendo las relaciones, facilitando los contactos, fortaleciendo la comunicación interna y, por tanto, mejorando la integración en la institución municipal.

El ámbito de la participación es el escenario en el que se ejerce la interacción. Existe libertad de expresión y todos participan en igualdad de oportunidades en las propuestas de construcción de políticas y procesos a través de sus conocimientos, aptitudes, deseos y aspiraciones de desarrollo. Los ayuntamientos tienen que crear mecanismos de participación, implementar Cabildos Abiertos, reuniones con organizaciones comunitarias y sectoriales, trabajos comunitarios, organizar actividades que permitan la relación y todos aquellos mecanismos que favorezcan la interacción con la población.

El ámbito de las relaciones públicas permitirá mantener relaciones cordiales y de cooperación con organismos públicos y privados que inciden en la actividad municipal. Los ayuntamientos requieren mantener buenas relaciones con el Gobierno Central, el Congreso, las autoridades judiciales, la Liga Municipal Dominicana, la Federación de Síndicos y todas aquellas organizaciones e instituciones nacionales e internacionales que inciden y

cooperan con los gobiernos locales. Los medios de comunicación constituyen un importante objetivo de las relaciones públicas ya que funcionan como transmisores hacia la población en general de las políticas y acciones municipales. El ámbito de la investigación y procesamiento, comprende los estudios, análisis y diagnósticos de las condiciones sociales, económicas, políticas y culturales que afectan a la organización.

Los ayuntamientos necesitan invertir recursos para mantenerse eficazmente informados de la situación en que se encuentra el municipio en temas de desempleo, medio ambiente, educación, salud, juventud, mujer. Conociendo los problemas que afectan a la comunidad para estar en capacidad de adoptar políticas correctas. Todas las informaciones deben ser debidamente procesadas y archivadas para ir creando un banco de información municipal. En este ámbito las encuestas son herramientas útiles que deben ser utilizadas más frecuentemente por los ayuntamientos. El ámbito de la retroalimentación señala la percepción que los públicos meta internos y externos tienen de la organización e indica la corrección de políticas institucionales. Los ayuntamientos necesitan implementar procesos de comunicación directa con la población que permita a la ciudadanía expresar sus opiniones, sugerencias y reclamos. Líneas directas de teléfono, oficina de atención ciudadana, plebiscitos y consultas, son algunas de las herramientas que favorecen la retroalimentación.

El ámbito de la evaluación permite conocer los resultados de los procesos de comunicación.

Los ayuntamientos disponen de herramientas que les permiten medir la efectividad de los procesos comunicativos y detectar los defectos en que hemos podido incurrir. La planificación estratégica de comunicación tiene que especificar las herramientas que serán utilizadas para medir los resultados y evaluar el impacto producido por el proceso de información y comunicación. Los sondeos en la población y públicos meta constituyen una buena herramienta de medición de resultados. En conclusión, los ayuntamientos necesitan trabajar en todos los ámbitos de la comunicación. Requieren informar, divulgar, formar o capacitar, abrirse a la participación, investigar, crear canales de retroalimentación y evaluar los procesos de comunicación.

II.2 Marco conceptual de la buena práctica de la comunicación municipal

• **Principios para el manejo de la información municipal.** La buena práctica de la información municipal está sujeta al más estricto cumplimiento de los principios que fortalezcan el desarrollo humano individual y colectivo de todos los habitantes del municipio.

Claridad. Tanto el lenguaje utilizado como la estructura y contenido del mensaje deben ser claros, descodificables por la mayoría de la población y no expuestos a crear malentendidos y confusiones. Mediante la claridad creamos el vínculo con el receptor que le permite a éste aprender la información.

Pluralidad. Debe responder a las diferentes posiciones que coexisten en el ayuntamiento, ya que todas ellas son representativas de la voluntad popular. La pluralidad es un valor que sustenta la democracia. La información municipal está obligada a transmitir las opiniones de todas las autoridades, tanto por imperativo de ecuanimidad e imparcialidad, como por la obligatoriedad de informar a todos los públicos.

Veracidad: todo lo que se informe tiene que estar sustentado en la realidad, en lo acontecido. La información se nutre de la objetividad, sin distorsiones ni parcialidades subjetivas e interesadas. Informamos de los hechos sin mezclar información con opinión.

Oportunidad: si la información no llega en el tiempo ni al lugar adecuado no será eficaz. La oportunidad no la marca el emisor; es decir, el ayuntamiento, sino el receptor; es decir, la población. Todos los municipios deben ser informados oportunamente, sin que existan privilegios en el manejo de los tiempos y lugares a la hora de ofrecer la información.

Equidad: obliga a ofrecer a toda la población la información que necesita y/o requiere, sin marginar a ningún sector por su condición social, política o económica. La información llega a todos los lugares, desde los más cercanos a los más alejados, sin privilegiar a nadie.

Principios para el manejo de la información municipal



Figura II.2

Transparencia: constituye un derecho ciudadano conocer todo lo referente a las normas, procedimientos, conductas y acciones que se producen en las instituciones públicas, y un deber de las instituciones crear los instrumentos que permitan al ciudadano ejercer su derecho. En varios países la transparencia está legislada. Este no es el caso de República Dominicana donde no existe ninguna normativa y ni tan siquiera está en el debate público, pese a que la corrupción es uno de los mayores problemas que afectan a las instituciones. La transparencia es un termómetro que mide el nivel de retraso o avance en el desarrollo democrático alcanzado en una sociedad. Los ayuntamientos están obligados a transparentar todas sus acciones, decisiones y relaciones. La información municipal es el instrumento de llevar a la práctica este deber institucional que no se producirá por sí mismo, al menos tomando como referencia la práctica continuada de oscurantismo en la gestión pública, y que por tanto requiere de construirla con creatividad y de una firme voluntad política para construirla.

Continuidad: significa la práctica ininterrumpida de la información, o dicho de otra manera la institucionalización y sistematización de la información. Informar es una obligación, no es un capricho o un acto de condescendencia para momentos oportunos. La información hay que darla siempre y cuando se produce.

Verificabilidad: quiere decir que se pueda comprobar. Toda información municipal tiene que ser comprobada en su fuente. De lo contrario puede reflejarse como información imaginada o inventada. Asumiendo estos principios, la información del ayuntamiento debe ser clara para que sea entendible y no genere confusiones; plural para que recoja las diferentes sensibilidades y posturas existentes en la institución y que son producto de procesos democráticos; veraz para que esté apegada a la verdad, sin maquillajes distorsionadores; oportuna para que llegue a tiempo y sea eficaz; equitativa para que no haya sectores privilegiados en la información y otros marginados; transparente para que nada quede oculto; continua para que no obedezca a coyunturas específicas y oportunas, y verificable, para que posibilite el acceso a las fuentes.

II.3 La comunicación municipal

La comunicación del ayuntamiento debe: buscar la integración de la población en la identidad municipal, creando unidad local, fomentando la cultura, las tradiciones, la tolerancia, la cohesión social en un proyecto de municipio orgullo de sus habitantes. Sustentarse en la interacción con la población, para lo cual debe crear los canales que al ayuntamiento le permitan escuchar y a la población expresarse en libertad. Buscar una profundización de la práctica de la democracia, mediante la creación de opiniones, debates, mayor participación e interacción social de los temas que afectan a la municipalidad. Ser un referente en el desarrollo comunicativo del municipio, ejemplo de la buena práctica de información y comunicación que sirva para fomentar la exigencia de la población a otras instituciones y organizaciones, públicas y privadas, en la buena práctica de comunicación. Promover el respeto y la tolerancia a la diversidad de creencias, pensamientos, aptitudes, así como la no-discriminación social por cuestiones de sexo, género, enfermedad, raza, religión o posición económica. Asumir como valores del municipio la defensa del medio ambiente y del patrimonio cultural y artístico.

• **La comunicación bajo la óptica de gobierno local**

La comunicación municipal ha adquirido una importancia vital en el proceso de descentralización y desarrollo local que vive República Dominicana. El desarrollo local requiere unificar las fuerzas locales, es decir, instituciones, partidos políticos, empresarios, medios de comunicación, organizaciones de la sociedad civil y la población tras los objetivos de encarar las transformaciones necesarias que permitan avanzar en un desarrollo sostenible y equitativo. La única manera de producir la participación activa de los municipios en el desarrollo es a través de prácticas comunicativas fluidas, plurales, imparciales y eficaces. La comunicación se realiza en los municipios llena de informaciones, contra-informaciones, opiniones, sugerencias, rumores, intereses. En un municipio todos se constituyen en informantes e informados. Todos son fuentes de información además de receptores. Aunque los medios de comunicación social ejercen una notable influencia en la creación de opinión, la diversidad de fuentes de información amenaza el monopolio que los mismos han disfrutado sobre lo que es noticia o no lo es y permite colocar en la conciencia de la población y ofrecer puntos de vista contrarios a las “verdades” oficiales o conocimiento de los grandes grupos de interés.

En este escenario social, la comunicación constituye un valor estratégico que debe ser considerado por todos los actores y sustentado en definiciones claras y precisas asumidas por autoridades y ciudadanía. Si aceptamos la comunicación como un valor estratégico social, los ayuntamientos, como gobiernos locales propulsores del progreso y desarrollo, están obligados a desarrollar procesos comunicacionales que sobrepasan la óptica comunicativa, informativa, educativa, participativa, transparente de los asuntos municipales para constituirse en entes cohesionadores del municipio, con una identidad bien definida, y en garantes de municipios bien informados y comunicados. Bajo esta visión, la comunicación se sitúa en un lugar preferente de las políticas municipales y los departamentos y esta comunicación de los ayuntamientos se erigen en el pulmón que oxigena la comunicación municipal.

• **El modelo de comunicación municipal**

Toda organización, y el ayuntamiento es una organización, comunica, consciente o inconscientemente, a través de todos los miembros de la organización. La comunicación es esencial a cualquier proceso de organización. Es

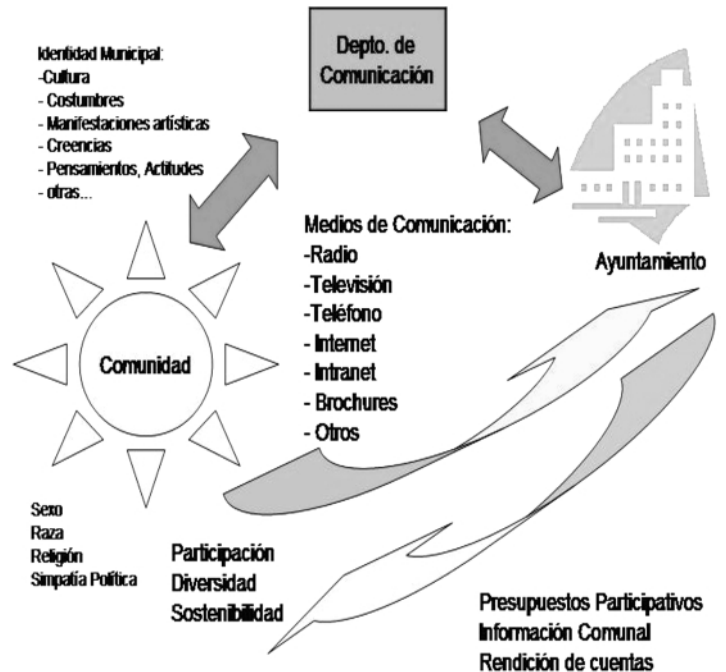


Figura II.3

más, la comunicación es esencial a la sociedad. No existiría sociedad alguna sin comunicación. La interrogante es: ¿qué comunicación realizamos? Es lógico que la apuesta sea la de realizar una comunicación conscientemente planificada. Y ¿qué comunicación necesitamos planificar para que nos ayude a lograr nuestros objetivos? Las nuevas corrientes comunicacionales han evolucionado. Si antes lo prioritario era enviar la información, en la actualidad lo prioritario es recibir la información de la persona o personas con las que nos queremos comunicar.

Lo más importante de la comunicación es saber escuchar. Las proclamas y los manifiestos comunican mal. La buena comunicación se desarrolla en vías de doble dirección, y para ello hay que trabajar los puentes y los escenarios que posibiliten el comunicar sabiendo escuchar, para no caer en diálogos sordos. Hay que construir estos puentes y escenarios. Los puentes los construimos a través de productos, los escenarios promoviendo culturas comunicacionales. Si el principio más importante de la comunicación es saber escuchar, el siguiente principio es conocer por qué nos interesa comunicarnos. Nos comunicamos para darnos a conocer, para ser aceptados, para

conseguir aliados, para orientarnos y poder rectificar acciones y decisiones. Nos comunicamos porque sin comunicación somos desconocidos y, por tanto, no podremos lograr los objetivos de la organización. La claridad comunicacional solamente es posible si está sustentada en una visión integral de la organización. En nuestro caso específico, en la visión integral del ayuntamiento. Debemos conocer con toda claridad qué somos, para qué somos, qué hacemos, que queremos. En la nueva comunicación se define como identidad institucional a este ser, hacer y decir, y constituye un pilar esencial de la comunicación. Se necesita coherencia interna.

El conocimiento por parte de todos los miembros de la institución de la identidad, del desarrollo de aptitudes enfocadas a sentirse parte fundamental de la misma, de las adherencias a la misión y objetivos institucionales, es lo que nos garantiza poder practicar una buena comunicación. El modelo de comunicación ya tiene dos pilares, la identidad y la comunicación interna integradora, cohesionadora. Pero requerimos comunicarnos con quienes son ajenos a la institución. En el caso del ayuntamiento la contraparte, obligatoriamente, es la ciudadanía a la que las autoridades se deben, pero también con los públicos metas preferenciales, comenzando por aquellos que inciden directamente en la gobernanza local.

La comunicación externa, sea ésta institucional, relacional o mercadológica es el tercer pilar de la comunicación. Finalmente, nos tenemos que sostener en otro pilar fundamental: la imagen. La imagen no es otra cosa que las opiniones que tienen de la institución tanto los miembros de la misma como diversos públicos externos. La imagen que proyectamos puede constituir el principal elemento que nos garantice el éxito o el principal obstáculo para lograr nuestros objetivos.

La imagen no es cuestión de estética, de fotografías o grafismos. Es una mezcla de nuestro ser, hacer, relaciones y comunicaciones conjugado con el factor cualitativo de cómo somos, cómo nos relacionamos, cómo hacemos y cómo nos comunicamos. Se dibuja en el inconsciente. Es por tanto algo subjetivo, individual. Ya tenemos los cuatro factores o los parámetros que deben formar el modelo de comunicación de una organización: identidad, cultura de comunicación y accionar interno, comunicación externa e imagen institucional. Con base a estos elementos se diseña la comunicación institucional.

II.4 Comunicación y participación municipal

Los ayuntamientos son instituciones públicas que tienen como principal objetivo servir en beneficio de la colectividad humana que habita en un municipio. Además son instituciones electas por la ciudadanía, por lo que las autoridades son representantes y servidores de los auténticos dueños de la institución, que son todos los habitantes del municipio. Estas dos circunstancias hacen de los ayuntamientos escenarios públicos de intensa interactividad entre autoridades y ciudadanía. Los ayuntamientos deben ser espacios abiertos, transparentes, integradores, participativos. Lograr la participación e interacción de los representantes y la ciudadanía solamente es posible mediante una buena práctica de la comunicación participativa. La comunicación participativa es un proceso en permanente evolución, abierto, flexible, plural, generador de debates y opiniones, en el que están involucrados todos los habitantes del municipio. Los ayuntamientos están obligados a construir los puentes comunicacionales que posibiliten la comunicación participativa y crear los escenarios que permitan la utilización de estos puentes por toda la ciudadanía. Si entre los habitantes del municipio existe una débil cultura comunicacional, la tarea del ayuntamiento consiste en hacer consciente a la población de los valores inherentes a buen ejercicio de la comunicación y a elevar la práctica de ésta en el municipio, ya que repercute en una práctica democrática.

• Consideraciones para la buena práctica de la comunicación municipal

- a) Lo más importante para una buena práctica de la comunicación en el ayuntamiento es escuchar a la ciudadanía. El ayuntamiento tiene que conocer las motivaciones, las expectativas, las opiniones, el lenguaje, los códigos conductuales de la población y adaptarse a los mismos para construir procesos de comunicación eficaces con la ciudadanía.
- b) La comunicación es interacción entre el ayuntamiento y la población. El ayuntamiento no comunica “a” la ciudadanía, sino que se comunica “con” la ciudadanía en un proceso interactivo, participativo, abierto e integrador.
- c) Toda acción y omisión del ayuntamiento en el municipio es un acto de comunicación. La comunicación

se produce por palabras, imágenes, comportamientos y acciones. El ayuntamiento está enviando mensajes comunicacionales a la población continuamente.

- d) La comunicación la producen todos los miembros del ayuntamiento. Desde las máximas autoridades hasta el empleado de menor calificación todos son activos comunicadores del ayuntamiento.
- e) La buena comunicación requiere de planificación. El ayuntamiento tiene que adoptar estrategias que integren a la totalidad del ayuntamiento en el proceso comunicativo. Ningún mensaje, sea hablado, visual, de comportamiento o accionar debe dejarse a la improvisación. La improvisación en materia de comunicación genera incoherencias, desinformaciones y conflictos.
- f) La planificación de la comunicación está sustentada en la identidad y en los objetivos del ayuntamiento. Para desarrollar una buena práctica de comunicación es necesario tener claridad en quiénes son, para qué están, qué quieren, cuando y cómo.
- g) Todos los miembros del ayuntamiento constituyen la identidad del ayuntamiento. Todos son, hacen y dicen, desde cualquier posición que se ocupe en el ayuntamiento. Todos son ayuntamiento y forjadores de identidad.
- h) La buena comunicación nace dentro del ayuntamiento. Sin una buena práctica interna de la comunicación es imposible desarrollar buenas prácticas externas de comunicación.
- i) La transparencia a lo interno y externo del ayuntamiento es fundamental para la buena comunicación. El principal enemigo de una buena práctica de comunicación es la desinformación que acompaña a las actuaciones opacas o a la manipulación informativa.
- j) La comunicación para el ayuntamiento constituye un valor social estratégico para el desarrollo del municipio. El ayuntamiento está comprometido a promover la buena práctica de la comunicación en todos los procesos de desarrollo, públicos o privados que inciden en el municipio.
- k) La buena comunicación del ayuntamiento está orientada a incrementar la cohesión de la población del municipio. El ayuntamiento practica una comunicación integradora, cultural, educativa en los valores tradicionales del municipio, fortaleciendo la identidad municipal.
- l) La buena comunicación del ayuntamiento antepone la imagen del municipio a la de la propia imagen de

gestión institucional. Servimos al desarrollo del municipio. El principal objetivo es satisfacer las necesidades de la población que habita en el municipio. El ayuntamiento es el instrumento, no un objetivo por sí mismo.

- m) Para ejecutar una buena comunicación en el ayuntamiento es necesario disponer de un departamento que gestione la comunicación y que esté situado en la alta dirección de la institución. La gestión de la comunicación requiere de una dirección que cohesione la comunicación en torno a un mensaje institucional de posicionamiento de imagen positiva en la población y en los públicos meta del ayuntamiento.
- n) La buena práctica de la comunicación del ayuntamiento no es gasto ni inversión, sino un deber con la ciudadanía. El ayuntamiento deberá aportar, según sus posibilidades y disponibilidades financieras, los recursos humanos, técnicos y económicos que posibiliten la buena comunicación.
- o) No hay buena práctica comunicacional sin resultados evaluables. Todo proceso de comunicación debe ir acompañado de instrumentos que permitan evaluaciones periódicas de los resultados alcanzados.

II.5 Elementos que intervienen en la comunicación

En el proceso de comunicación intervienen al menos los siguientes elementos:

Emisor, es la fuente, persona o institución que emite el mensaje. En este caso es el ayuntamiento el que emite un mensaje hacia un destinatario que en principio, por ser una institución pública, comprende a toda la población.

Mensaje, es lo que comunicamos. Es lo tangible, la cosa física que se construye pensando en nuestro interés y en el entendimiento del destinatario. Intervienen el código o símbolos de significados, el contenido y el tratamiento que otorgamos al contenido. La creatividad es importante en la construcción del mensaje. El mensaje de los ayuntamientos hay que codificarlo tomando en consideración los principios, los valores tradicionales y culturales de sus municipios. Hay que utilizar un lenguaje y simbología comprensibles para la mayoría de la población.

Medio o canal, es el medio o vía mediante el cual el receptor recibe el mensaje. En los municipios es necesario disponer de datos sobre los canales existentes, sus públicos meta, audiencias e incidencias. Además de los canales de comunicación social existentes, los ayuntamientos deben crear sus propios canales, favoreciendo aquellos que permitan la interacción directa.

Receptor, es el destinatario final del mensaje, el objetivo principal del proceso de comunicación. Los ayuntamientos están compelidos a mantener una comunicación permanente con toda la población. Independientemente de esta obligación, los ayuntamientos diseñarán estrategias comunicacionales para públicos meta específicos, bien por la vulnerabilidad de los mismos, bien por la incidencia que ejerzan en el desarrollo local, o por otras causas.

Contexto, es la realidad sociopolítica, económica y cultural en la que se desenvuelve el destinatario. Conocer la realidad social de los municipios es una obligación de los ayuntamientos. Sin datos precisos sobre los problemas que afectan a la población las políticas y programas municipales tienen muchas probabilidades de errar. Los estudios de situación social del municipio son imprescindibles para la buena práctica de comunicación.

Audiencia, es el número de receptores que han recibido el mensaje. Los ayuntamientos tienen que saber a quiénes quieren llegar y a cuántos han llegado en el proceso comunicativo.

Impacto, es la atracción y repercusión que ha provocado el mensaje en el receptor. Toda comunicación persigue provocar unos efectos en el destinatario. Los ayuntamientos deben conocer si los efectos provocados han sido los estipulados. El monitoreo de los medios de comunicación social es una forma bastante eficaz para conocer el impacto de las actuaciones del ayuntamiento.

Retroalimentación, es la recepción por parte del emisor de los mensajes generados en los destinatarios por la acción comunicativa. Mediante este elemento se genera el proceso que conlleva la relación. Los ayuntamientos deben privilegiar la relación, es decir, compartir y debatir con la población las acciones del ayuntamiento. El proceso de comunicación de los ayuntamientos debe mantener canales permanentes de retroalimentación.

a) **La planificación**

Para que ofrezca resultados positivos la comunicación debe ser planificada. La planificación implica un proceso de toma de decisiones anticipadas de las acciones que realizaremos atentas a los resultados deseados en un tiempo específico. Para planificar se necesita conocer los propósitos que persigue la organización, así como las capacidades y limitaciones con que cuenta. Toda planificación es un desarrollo de estrategias que obedecen a objetivos que benefician a la organización. Debe contener una justificación, antecedentes, objetivos, metas, políticas de la organización y controles de seguimiento. Las acciones deben ajustarse en un cronograma y en un presupuesto.

Durante el proceso de planificación hay que analizar con detenimiento el ambiente interno y externo a la organización para conocer las amenazas o las oportunidades que nos deparan estas dos realidades. El ambiente interno de la organización, o clima interno, se mide tomando en consideración varios aspectos como la fortaleza de la dirección, la integración de todos los miembros en la organización, los niveles de participación de los empleados en las políticas institucionales y la práctica de la comunicación interna.

b) **La comunicación institucional**

Definimos comunicación institucional como aquella que genera toda organización por los mecanismos institucionales que haya adoptado para el tratamiento de la información y la comunicación. Ella responde a los intereses de la organización y tiene que acogerse a los lineamientos generales de comunicación aprobados por la misma, así como la planificación estratégica de la comunicación. La comunicación institucional tiene como meta colocar una imagen positiva de la organización en el público meta de la organización. La imagen positiva permite a la organización situarse en posiciones de ventaja para el cumplimiento de su misión y objetivo; es decir, para el éxito de la organización, en nuestro caso del ayuntamiento.

c) **El diseño de la política general de comunicación**

En el diseño de la política general de comunicación institucional intervienen varios parámetros:

La identidad es el ser de la organización. Se forma con su misión, visión, principios y objetivos organizacionales. Sin claridad en la identidad es imposible diseñar políticas generales de comunicación institucional.

La imagen se refiere a la identificación y percepción que se tiene de la organización. Las personas dibujan en el subconsciente la imagen de acuerdo a la identidad de la organización, el accionar y comunicar de la misma, y la relación personal que se tenga o haya tenido con la organización. Toda organización pretende proyectar una imagen que resulte positiva en el imaginario de su público meta, ya que de esta manera estamos afianzando el éxito. La imagen se diseña partiendo de la identidad de la organización y constituye una medida que condiciona toda la comunicación institucional. Existe la imagen interna y externa, es decir, la imagen que tienen los miembros de la organización de su propia organización y la imagen que tienen de la organización las personas ajenas. Es importante para la organización lograr que las dos imágenes sean positivas. La cultura está representada por las creencias, valores, actitudes, normas y comportamientos que existe en la organización y que se reflejan en el actuar interno y externo de la misma. Una cultura organizacional elevada garantiza la estabilidad y la coherencia en la identidad institucional.

Las acciones son los hechos tangibles que la organización realiza. Se refiere a los productos que ofrecemos y a los servicios que prestamos.

La comunicación es el envío y recogida de mensajes de la organización. Los mensajes se originan por lo que somos, lo que hacemos, lo que decimos y por el cómo somos, hacemos y decimos. La comunicación recorre toda la organización con informaciones y relaciones que aseguran la eficacia de la organización y cohesionan a todos los miembros. En el exterior, la comunicación nos da a conocer, nos relaciona, genera confianza y nos garantiza el éxito de la organización.

d) Tipos de comunicación direccional interna

La comunicación, según la dirección de la misma, es tipificada en vertical descendente, baja desde la dirección a los empleados; vertical ascendente, surge de los empleados para llegar a la dirección, y horizontal, la que se rea-

liza sin consideraciones de jefaturas, en escenarios de igualdad. Los planes de comunicación interna deben comprender los tres tipos de comunicación.

II.6 Marco operativo de la comunicación municipal⁸

La dirección de comunicación municipal

La dirección de comunicación tiene como principal función el manejo de la comunicación institucional de la organización, es decir, gestionar la imagen institucional y los procesos comunicativos internos y externos. Igualmente, la de fortalecer la cultura comunicativa de la organización y ser vigilante de la identidad institucional. Para cumplir con tan importante función las organizaciones sitúan a esta dirección, gabinete o departamento en las más altas esferas de decisión institucional. El marco de actuación de la dirección de comunicación está condicionado a los lineamientos generales que hayan sido aprobados por la dirección de la organización. Para desarrollar procesos comunicativos, la dirección de comunicación elabora los planes, programas y estrategias que presenta a las autoridades correspondientes para su aprobación. Aprobados los planes de comunicación, la dirección de comunicación gozará de elevada autonomía en la ejecución de los mismos. Los ayuntamientos requieren de direcciones de comunicación insertadas en el nivel de decisiones. Su presencia garantiza la eficiencia y transparencia de los procesos de comunicación que deberán ejecutar con un elevado nivel de autonomía.

Funciones de las direcciones o departamentos de comunicación municipal

Las direcciones o departamentos de comunicación tienen las siguientes funciones: Gestionar la imagen del ayuntamiento implica el diseño de la imagen institucional, la colocación de la misma en la población y públicos meta, la vigilancia de que todas las acciones de comunicación faciliten el fortalecimiento de la misma, la medición periódica de la imagen en la población y el rediseño cuando la misma no satisfaga las expectativas del ayuntamiento. La imagen institucional se diseña partiendo de la identidad y objetivos del ayuntamiento, así como de la imagen que la población espera del ayuntamiento. Para conocer estas opiniones es necesaria la realización de estudios de opinión. Fortalecer la identidad del ayuntamiento implica la información, formación y comunicación de las normas y principios

del ayuntamiento, de la misión, visión y objetivos, en pos de integrar con coherencia a todos los miembros de la institución en el ser, hacer y decir del ayuntamiento.

Gestionar la comunicación interna y externa del ayuntamiento, engloba la planificación, desarrollo y evaluación de los programas de comunicación dentro y fuera del ayuntamiento. Garantizar el desarrollo de una cultura comunicativa en el ayuntamiento significa planificar y desarrollar acciones de formación y capacitación de los miembros de la institución en la buena práctica de la comunicación. Promover la buena práctica comunicacional en el municipio conlleva la planificación y ejecución de los programas de comunicación del ayuntamiento con base en la veracidad, transparencia, pluralidad, oportunidad y equidad en el manejo de la información, garantizando el libre acceso a las fuentes de información del ayuntamiento, así como a la práctica de la comunicación participativa para el desarrollo local. Promover la cohesión de los habitantes en la identidad del municipio, lo cual implica integrar a los habitantes en el respeto y la tolerancia a la historia, tradiciones, culturas, expresiones, especificidades, anhelos, ilusiones, divergencias e ideologías que conviven en el municipio, en procura de aglutinar fuerzas para hacer un municipio abierto a la diversidad, la tolerancia, la pluralidad, la protección de los derechos fundamentales del ser humano y del medio ambiente.

II.7 Lineamientos estratégicos de la comunicación municipal

Los lineamientos estratégicos que debe adoptar el Departamento de comunicación municipal para dar cumplimiento a sus funciones son los siguientes:

- Dotar al ayuntamiento de una identidad institucional clara, creíble, atractiva y persuasiva; o dicho de otra manera, construir la personalidad institucional que permita al ayuntamiento disponer del reconocimiento social necesario para cumplir eficazmente con sus objetivos. La meta a cubrir es poseer una carpeta de identidad institucional.
- Posicionar en la población y a lo interno del ayuntamiento una imagen institucional positiva que permita al ayuntamiento crecer como institución, brindar mejores servicios, ser más eficientes y aglutinar a mayores sectores de la población en los fines municipales. Las metas son el diseño de la imagen intencional y la

elaboración e implementación de la estrategia de colocación de la imagen.

- Crear los argumentos comunicativos con base al desarrollo sostenible local, es decir, partir de la realidad local, de la situación del municipio, de las ilusiones colectivas, de los deseos de la población para la construcción de los mensajes. El accionar del ayuntamiento es local, aunque no debe olvidarse pensar en lo global.
- Fortalecer la identidad dentro del municipio y cohesionar a la población en la proyección de una imagen municipal intencionada, adquirida por su historia, cultura, comportamiento, aptitudes, producciones, creencias y valores. Potenciando esta identidad el municipio se cohesionará, se unificará en la diversidad mediante objetivos compartidos. La imagen del municipio destaca por su coherencia, favoreciendo el desarrollo local.

II.8 Estructura del departamento de comunicación

El departamento o unidad de comunicación debe contar con los recursos humanos, tecnológicos y económicos que le permitan gestionar los programas de comunicación. Cada ayuntamiento, dependiendo de sus posibilidades, deberá adaptar el departamento de comunicación a las mismas. Algunos quizás, solamente podrán disponer de un encargado de comunicación, otros tendrán la capacidad de crear verdaderas unidades de comunicación. Resaltamos las principales áreas que debe tener un departamento de comunicación municipal en un ayuntamiento de un tamaño importante, según la población.

Relaciones públicas: su misión es realizar acciones de comunicación ante públicos meta del ayuntamiento, generalmente otras instituciones y organizaciones. Las acciones de comunicación que realiza son preferentemente relacionales, aunque pueden ser de carácter informativo. El objetivo final es crear o modificar actitudes y conductas del público meta con el ayuntamiento.

Coordinación de prensa, radio y televisión: su misión se circunscribe a las relaciones con los medios de comunicación social, a quienes debe proveer de los servicios informativos y comunicacionales que solicitan, así como transmitir a través de los medios de comunicación las informaciones que interesan al ayuntamiento. El obje-

tivo es mantener relaciones operativas eficaces con los medios de comunicación social que beneficien al ayuntamiento.

Producción audiovisual y fotográfica: su misión es la producción de vídeos y fotografías del ayuntamiento. En caso de no disponer de esta área, estos servicios pueden ser contratados puntualmente a empresas externas, aunque en el caso de la fotografía es conveniente capacitar a una persona. El objetivo final es la utilización de imágenes para comunicar.

Internet: su misión es el diseño y mantenimiento informativo actualizado de la página web del ayuntamiento, así como la responsabilidad de la comunicación oportuna y eficaz con los usuarios de la página web. El objetivo final es la práctica de la comunicación mediante la utilización de las tecnologías de la información y comunicación e incorporarlas al desarrollo institucional que permiten las nuevas tecnologías.

Diseño gráfico: su misión es el diseño y diagramación de los productos de comunicación impresos del ayuntamiento. Es un área creativa que busca hacer atractivos, motivadores y eficaces los productos de comunicación, de acuerdo a los públicos a los que van dirigidos.

Monitoreo, análisis y procesamiento: su misión es recopilar todas las informaciones trascendentes que aparecen en los medios sobre el ayuntamiento y analizar el tratamiento informativo que los medios de comunicación otorgan al ayuntamiento. Igualmente se encarga del diseño y realización de los sondeos y encuestas de opinión en la ciuda-

danía, así como del análisis de todas las opiniones que recibe el ayuntamiento de sus públicos meta a través de los diferentes programas de comunicación establecidos. Las informaciones y datos serán procesados y archivados para una utilización eficaz de los mismos por el ayuntamiento. El principal objetivo es alimentar al ayuntamiento con datos e informaciones que le permitan adoptar las acciones que convienen a la institución.

Coordinación con organizaciones locales: su misión es la planificación y desarrollo de las acciones de comunicación relacional con las organizaciones comunitarias. Tiene como objetivo final integrar a las organizaciones en las políticas municipales mediante la participación en la planificación y ejecución de las mismas.

Coordinación de la comunicación interna: su misión es diseñar y desarrollar los programas de comunicación interna del ayuntamiento. El objetivo es la integración de todo el personal de la institución a través de la comunicación, así como mejorar la eficacia del ayuntamiento. Pero esta sostenibilidad del desarrollo local depende, además, de la disponibilidad de la información pública, para poder combatir la corrupción y poner énfasis en la identificación y eliminación de este tipo de prácticas que ayuden a diseñar estrategias para el mejoramiento de la función gubernamental y así tener una gestión pública eficiente y transparente. Con este objetivo, se presenta a continuación la metodología para promover una gestión transparente y eficiente de los recursos financieros.

CAPÍTULO III

Gestión transparente y eficiente de recursos financieros



III.1 Conceptos básicos sobre la transparencia

La transparencia. De acuerdo al diccionario, es la capacidad de dejar ver el interior de un organismo, que se deja adivinar o vislumbrar. Referido a las organizaciones, son aquellas que muestran sus acciones a la comunidad y que la comunidad es el actor más importante en dichas acciones. En otras palabras, la transparencia es rendición de cuentas, acceso a la información, perspectiva ciudadana y comunidad vigilante.

Transparencia administrativa

La transparencia administrativa incide directamente en la obligación de los servidores públicos de rendir cuentas a los ciudadanos. Los gobernantes, elegidos por los gobernados para un período determinado, demuestran sus capacidades y la voluntad de cumplir sus promesas, informando y permitiendo a los ciudadanos la transparencia de sus acciones. Se trata de mantener permanentemente una estructura administrativa abierta al acceso de la población interesada.

“Eficiencia: 1. Virtud y facultad para lograr un efecto determinado. 2. Acción con que se logra este efecto. Hacer las cosas bien hechas (optimización).”

“Participar: 1. Dar parte, notificar, comunicar. 2. Tener parte en una cosa o tocarle algo de ella. Es compartir responsabilidades en las tomas de decisiones municipales; Asociándolo al concepto de empoderamiento (del inglés “empowerment”): “Expansión en la libertad de escoger y de actuar. Significa aumentar la autoridad y el poder del individuo sobre los recursos y las decisiones que afectan a su vida”.

“Apertura: 1. Acción de abrir. En la metodología que desarrollamos, se entiende como: abrirse a la comunidad o involucrarla en la toma de decisiones del ‘gobierno local’. En la medida que las autoridades municipales sean eficientes en su gestión financiera, mediante adecuadas estrategias y mecanismos de comunicación que transparenten y den cuenta de sus acciones, serán capaces de generar espacios (apertura) de participación en la toma de decisiones de los gobiernos locales, de modo que los actores locales sean corresponsables de los planes, proyectos y programas de desarrollo local de sus comunidades.

Cuadro III.1

¿Qué aspectos cubre el ME=PTA?

Campos	Preguntas	Elementos
Transparencia	14	38
Participación	10	15
Apertura	15	18
Eficiencia	13	23
4	52	94

• ME=PTA, a modo de SUMARIO:

¿Qué es? Es un instrumento ciudadano con indicadores que mide la transparencia en el gobierno municipal en cuatro campos o áreas. Adicionalmente señala los instrumentos para alcanzar la transparencia.

¿Para qué? Para que la ciudadanía tenga elementos para aplicar los mecanismos de auditoría social y que al mismo tiempo, se impulse una cultura general de contraloría ciudadana. También para que los gobiernos municipales emprendan acciones hacia una gestión eficiente y transparente.

¿Por qué? Por el auge que está tomando el tema de contraloría ciudadana y la rendición de cuentas, sobretodo ahora que se aprobó la “ley de acceso a la información”. Asimismo que no existen los suficientes instrumentos concretos para el ámbito municipal, a pesar de que la ley de “organización municipal” contempla el acceso a la información por parte de los ciudadanos.

¿Cómo implementarlo? Mediante un cuestionario que califica 32 aspectos de la transparencia en el ámbito municipal y un conjunto de instrumentos de integridad⁸ municipal.

¿Quiénes lo pueden usar? Cualquier organismo o institución interesada en la promoción de la transparencia en el gobierno municipal, siempre y cuando se siga la metodología y las propuestas presentadas.

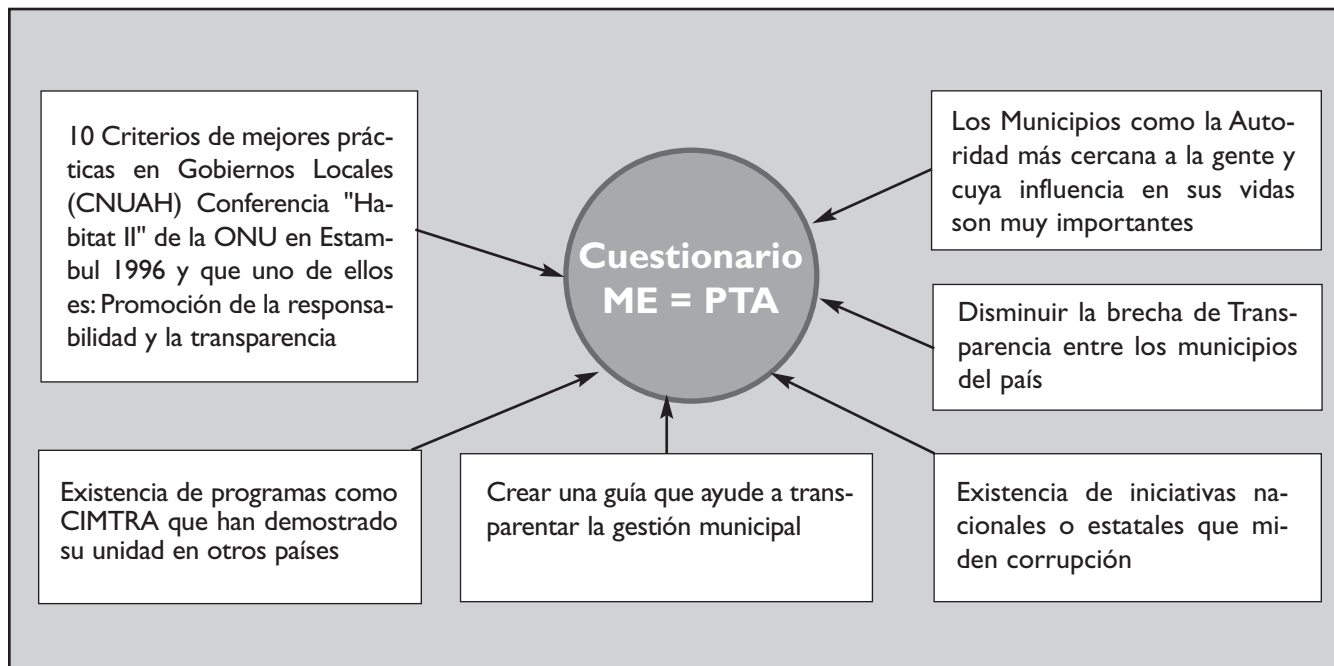
¿Cómo la aplicamos? Se realizó una prueba piloto en los 4 municipios. Su implementación estuvo basada en la aplicación del cuestionario (que se anexa a este documento) cuya única dificultad estriba en la verificación de la información suministrada por las autoridades municipales. Esperamos que dicha metodología demuestre su utilidad para medir los niveles de transparencia.

Cuadro III.2

Índice de opacidad municipal, según cuestionario M E = P T A

Indicador	Puntaje por indicador				Puntaje optimo
	Ayuntamiento ⁹ A	Ayuntamiento B	Ayuntamiento C	Ayuntamiento D	
Transparencia					
1. Ingresos municipales	1.06	5.3190	1.0638	4.2552	5.3190
2. Información contribuyentes	0.00	4.2552	0.00	2.1276	4.2552
3. Egresos municipales	0.00	0.00	0.00	8.5104	9.5742
4. Deuda pública municipal	0.00	0.00	0.00	0.00	1.0638
5. Salarios autoridades y funcionarios	0.00	0.00	0.00	0.00	5.3190
6. Información proveedores	0.00	1.0638	5.3190	0.00	6.3828
7. Obras públicas municipales	3.1914	5.3190	0.00	0.00	5.3190
8. Presupuesto municipal	2.1276	2.1276	0.00	2.1276	2.1276
9. Democratización de las sesiones	0.00	1.0638	0.00	1.0638	1.0638
Total campo transparencia	6.3828	19.1484	6.3828	18.0846	40.4244
Participación					
10. Democratización comités municipales	0.00	2.1276	2.1276	2.1276	2.1276
11. Democratización de la información	0.00	2.1276	0.00	0.00	2.1276
12. Sumisión ante la participación	0.00	1.0638	1.0638	1.0638	1.0638
13. Corresponsabilidad en las decisiones	4.2552	1.0638	4.2552	4.26	8.5104
14. Existen Comisiones auditoria social	0.00	0.00	0.00	0.00	1.0638
15. Participación comunidad en co-Gobierno	1.0638	1.0638	0.00	0.00	1.0638
Total campo participación	5.3190	7.4466	7.4466	7.4466	15.9570
Apertura					
16. Apertura de los consejos municipales	1.0638	1.0638	0.00	1.0638	1.0638
17. Acceso a información financiera	0.00	1.0638	0.00	0.00	2.1276
18. Reglamentación comités municipales	0.00	0.00	0.00	0.00	2.1276
19. Reptación ciudadana en comités municipales	0.00	0.00	0.00	0.00	1.0638
20. Representatividad de los comités	0.00	0.00	0.00	0.00	1.0638
21. Acceso a las sesiones	3.1914	3.1914	0.00	3.1914	5.3190
22. Transparencia de las sesiones	-3.1914	1.0638	1.0638	-3.1914	1.0638
23. Reglamentación de la participación	0.00	1.0638	1.0638	0.00	1.0638
24. Acceso a capacitación y asistencia Técnica	2.1276	2.1276	1.0638	2.1276	2.1276
25. Asociatividad del gobierno municipal	2.1276	2.1276	2.1276	2.1276	2.1276
Total campo apertura	5.3190	11.7018	5.3190	5.3190	19.1484
Eficiencia					
26. Transparencia en servicios	2.1276	1.0638	1.0638	0.00	2.1276
27. Derechos y obligaciones municipales	1.0638	1.0638	0.00	0.00	1.0638
28. Atención ciudadana	1.0638	1.0638	0.00	0.00	1.0638
29. Planificación y visión estratégica	1.0638	0.00	1.0638	1.0638	1.0638
30. Eficiencia en procedimientos financieros	10.638	13.8294	14.8932	10.638	15.9570
31. Descriptores de cargos	1.0638	2.1276	2.1276	2.1276	2.1276
32. Competencias en las funciones	1.0638	0.00	1.0638	1.0638	1.0638
Total campo eficiencia	18.0846	19.1484	20.2122	14.8932	24.4674
Índice de opacidad	35.1054	57.4452	39.3606	45.7434	100.00

Figura III.2



III.2 Midiendo la transparencia a través del cuestionario ME=PTA¹⁰

Hoy es un imperativo ciudadano impulsar prácticas que fomenten la transparencia en cualquier espacio público en el que estén involucradas acciones y actividades de los gobiernos, de manera que se vayan instituyendo formas reales de participación ciudadana que permitan el acceso a una información pública confiable, veraz, oportuna y no manipulada por los funcionarios gubernamentales.

La herramienta que estamos dando a conocer pretende identificar, desde una perspectiva ciudadana de transparencia, las acciones de las autoridades municipales en materia de rendición de cuentas a la población, de revisión y difusión de procesos administrativos, de atención ciudadana y difusión de las buenas prácticas en finanzas públicas, con el objetivo de fomentar estas acciones y, de esa manera, alcanzar una mayor confianza ciudadana hacia su gobierno local. El problema: a pesar del aumento del interés en el tema de la contraloría ciudadana y la rendición de cuentas, aún no existen suficientes instrumentos definidos y categóricos para las organizaciones municipales.

La respuesta: dotar a la comunidad de elementos aplicables de auditoría social, y que además sirvan para impulsar una cultura general de control ciudadana.

Utilidad de la herramienta:

De la sociedad: permite involucrar a la sociedad en el debate de la transparencia al comparar su municipio con otros de la región o del país; es decir, permite la presencia de la ciudadanía por transparentar la gestión pública municipal.

Del país: permite dar a conocer los municipios que están implementando las acciones y las actividades para promover la transparencia en sus comunidades.

Del municipio: permite a los municipios identificar sus áreas de oportunidades en materia de transparencia al determinar con precisión el campo gubernamental y administrativo donde se requiere de un mayor esfuerzo. El ME=PTA está concebida desde una perspectiva ciudadana hacia los gobiernos municipales, y busca dar respuesta a aspectos como ¿qué me informas?, ¿cómo puedo comunicarme y participar contigo en el gobierno?, ¿cómo me atiendes? Puesto que es una herramienta de medición, la calificación de transparencia se obtiene a través de un índice, nivel o grado de transparencia que resulta de la siguiente fórmula: Transparencia municipal = Total de información a la ciudadanía + Participación en la gestión + Apertura + Eficiencia en los servicios. Y cuyos valores se obtienen de los indicadores, preguntas y aspectos presentados en el cuestionario que se anexa a este documento bajo el título justificación de los indicadores.

mientos. Entre la información que podemos obtener a partir de la aplicación y calificación del ME=PTA, y que es muy útil de separar para las autoridades, está la siguiente:

- Calificación de la transparencia por campo.
- Clasificación de la transparencia por indicador, pregunta y elemento.
- Clasificación de las áreas críticas de acuerdo a los rangos de calificación obtenida por indicador o por pregunta.
- Clasificación de las áreas susceptibles a mejoras o a acciones de refuerzo.
- Comparación de las calificaciones entre municipios; ya sea por campo de transparencia, por indicadores, por pregunta o por áreas críticas.
- Clasificación de municipios de acuerdo a la calificación obtenida, y combinaciones entre estos.

Los factores asociados a la corrupción identificados mediante el ME=PTA

- Complejidad de los procedimientos administrativos y excesiva burocracia.
- Fragmentación de los ayuntamientos y dependencia real que opera al margen de los mecanismos institucionales formales.
- Carencia de sistemas informativos de libre acceso público a la información relacionada sobre los actos de gobierno.
- Falta de transparencia en la asignación y uso de los recursos presupuestarios.
- Ausencia de procedimientos vigilados por órganos contralores, que a su vez incluyan la participación de organizaciones de la sociedad civil.
- Falta de mecanismos que permitan a los ciudadanos exponer sus preferencias y demandas sociales.
- Ausencia de sistemas de quejas de usuarios de servicios municipales que faciliten el acceso y agilicen los procedimientos.
- Discrecionalidad e incertidumbre en el proceso de aplicación de las normas de fondo y de forma de la recaudación tributaria.
- Ausencia de mecanismos que permitan un sistema de acceso a las funciones públicas basado en méritos.
- Ausencia de un servicio civil de carrera del Estado siguiendo los principios que implementen gestión por resultados, a través de mecanismos contractuales renovables entre el Estado y sus agencias gubernamentales.

Sin embargo, con la medición de la opacidad-transparencia

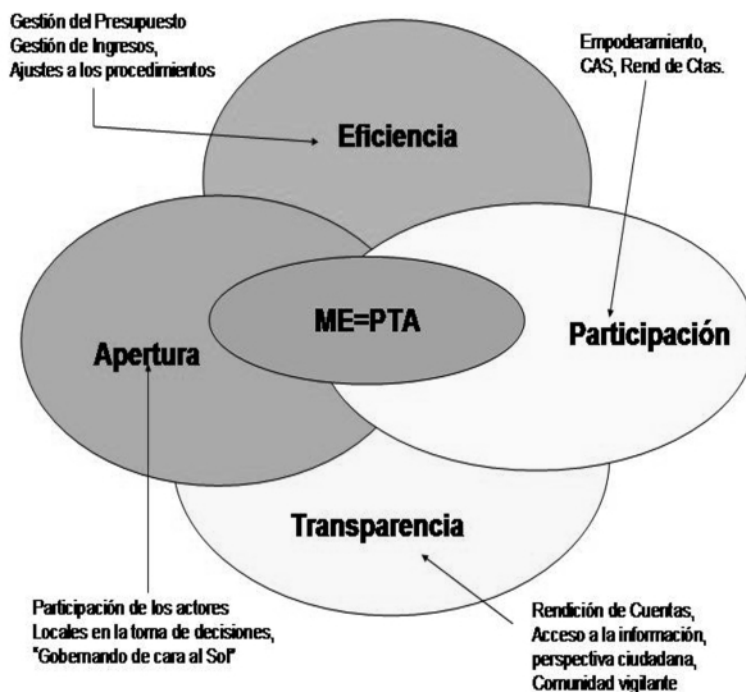


Figura III.4

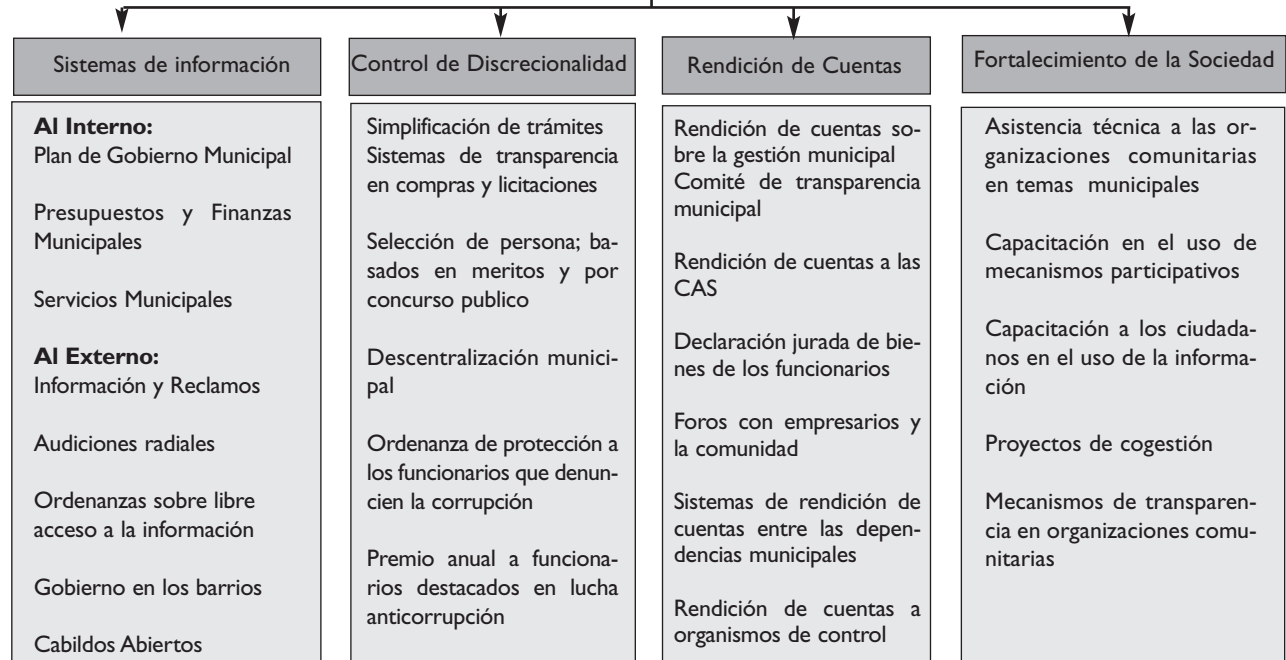
sólo hemos aplicado la mitad de la metodología diseñada. Dicha medición permite identificar los aspectos que inciden en la falta de transparencia u opacidad de los ayuntamientos, y brinda muchas luces sobre qué hacer para revertir la situación detectada. No obstante la misma estará incompleta si no se toman un conjunto de acciones para enfrentar las situaciones identificadas. Y es ahí donde entran en juego los instrumentos de integridad.

III.4 Instrumentos de integridad municipal:

Los instrumentos de integridad constituyen el corazón de un plan anticorrupción del tipo ME=PTA porque indican cómo recorrer el trayecto que existe desde el estudio del diagnóstico hasta la transformación de la realidad que se plantea. No basta con tener buenos diagnósticos, planes y programas, que aunque necesarios no son suficientes. América Latina está saturada de buenos propósitos, mientras la corrupción y la pobreza se expanden en forma alarmante. Se necesita plasmar los cambios en la gestión pública municipal para poder conquistar la confianza de los munícipes, base de una gobernabilidad que se sustenta en la productividad, equidad e integridad.

Instrumentos de Integridad Propuestos:

ME = PTA es un programa con iniciativas e instrumentos de integridad a nivel municipal que impulsa gobiernos abiertos a la participación



En esta sección se hará la presentación de los instrumentos destinados a buscar una gestión municipal transparente, abierta a la ciudadanía, eficiente y eficaz en los servicios que se debe entregar a los municipios. Los instrumentos, presentados en un menú que sirve de guía, tienen múltiples propósitos en los programas de modernización y reforma gubernamental en el ámbito local. Sin embargo, esta presentación se focaliza en las estrategias de lucha contra la corrupción, en acciones por la transparencia y con la participación ciudadana. En los anexos se presentan los instrumentos en extenso, así como las acciones a emprender para desarrollarlos, quiénes deberían estar a cargo de ellos, mas una aproximación de costos y plazos para su implementación. El instrumento es definido como el medio o mecanismo que permite pasar de la teoría a la acción para ejecutar un conjunto de actividades, con la utilización de recursos escasos, en un período de tiempo dado, esperando lograr determinados resultados para enfrentar problemas previamente identificados. El punto de partida para la selección de instrumentos de integridad para un plan anticorrupción es con-

siderar las cuatro áreas de intervención estratégicas que permiten reducir y eliminar las prácticas corruptas en la administración pública local:

- i) Sistema de información eficiente y accesible,
- ii) Control de la discrecionalidad arbitraria del funcionario público,
- iii) Incremento de la rendición de cuenta, y
- iv) Una sociedad civil fortalecida en su capacidad de escrutinio e incidencia en las políticas públicas locales.

Las tres primeras áreas citadas tienen por actor central y responsable al gobierno municipal y los cambios a ser operados en la gestión dependen de la voluntad política de sus autoridades. La cuarta área tiene por actor a las organizaciones de la sociedad civil (OSC), y el papel del gobierno municipal es de facilitador o de apoyo. Estas ideas, señaladas como punto de partida que permiten agrupar a los instrumentos de integridad en áreas de intervención, según su naturaleza en la estrategia anticorrupción en el ámbito municipal, quedan resumidas en la siguiente fórmula:

$$I + D + R + S = AC$$

Donde,

- I** : sistemas de información
- D** : control de la discrecionalidad arbitraria
- R** : rendición de cuentas
- S** : fortalecimiento de sociedad civil
- AC** : anticorrupción

El fortalecimiento de estos componentes de la gestión pública hará posible que las prácticas de corrupción puedan ser controladas y eliminadas de las instituciones públicas. La fórmula indica la estrategia anticorrupción propuesta por el ME=PTA. La misma es compatible con la fórmula utilizada para describir y explicar la corrupción: $C = M + D - R$, donde la corrupción (C) es igual al monopolio del poder (M), más la discrecionalidad de los funcionarios (D) menos la rendición de cuenta (R)¹². El mismo concepto expresado en sentido inverso nos indica que en una administración donde exista: 1) falta de información, tanto en calidad como en cantidad; 2) alta discrecionalidad arbitraria; 3) ausencia de rendición de cuentas; 4) desinterés y apatía de la sociedad civil por su gobierno local, es donde las prácticas corruptas encuentran un terreno fértil para crecer y reproducirse. Herramientas como ME=PTA propician cambios en esta situación a través de la formulación e implantación de un plan anticorrupción. La base de sustentación del éxito de este plan es la alianza entre autoridades y sociedad civil que se debe construir. El corazón del plan son los instrumentos de integridad que deben ser identificados y adaptados a la idiosincrasia de cada municipio. Sin embargo, las mejores prácticas y experiencias internacionales o intermunicipales sólo sirven como insumos que se deben adaptar a las condiciones de cada municipio. Las “recetas” no sirven, la adaptación se debe hacer con la creatividad inspirada en las mismas demandas que ejercen los ciudadanos hacia el gobierno municipal.

En ese sentido las preguntas que surgen son:

- ¿Qué instrumentos elegir para diseñar el plan anticorrupción?
- ¿Cuáles son los criterios a tener en cuenta para una mejor elección?
- ¿Cómo saber si su implantación es factible en un municipio?

Para responder a estas interrogantes se presenta el siguiente menú de instrumentos de integridad, cuyo propósito es servir de guía para elaborar planes de lucha contra la corrupción y de buenas prácticas de gobierno abierto y participativo.

III.5. Las cuatro áreas de intervención estratégica del ME=PTA

• El sistema de información (I):

La generación, sistematización y divulgación de la información es una condición imprescindible para ejercer un buen gobierno, basado en la transparencia y la participación de la comunidad. A mayor grado de entrega de información útil, veraz y oportuna, es de esperar un mayor interés y confianza de la comunidad hacia el manejo de los asuntos públicos. Cuando un gobierno restringe y oculta la información sobre sus actividades se estará alejando y creando desconfianza de los ciudadanos hacia su gestión. Es aquí donde la percepción de corrupción aumenta en la población. Los instrumentos de integridad del sistema de información son agrupados en dos áreas: interna y externa. El sistema de información interno es el conjunto de informaciones que el gobierno necesita disponer para lograr un funcionamiento eficiente que le permita cumplir con sus metas y objetivos. Parte de la visión y misión del plan de gobierno y otras definiciones que hacen a la función política y administrativa, incluyen a los diversos componentes de la estructura organizacional, la administración de los recursos económicos-financieros, y los servicios que presta a la comunidad.

El sistema de información externo es aquel que interesa en forma directa al ciudadano, ya que mejora su calidad de vida e influye en su relación con el gobierno de su ciudad. Abarca todo lo referente a las condiciones de vida que ofrece la ciudad a sus habitantes, los trámites y servicios, la concreción de obras, los tributos e impuestos, la política de gastos, la honestidad en la administración y otros aspectos de la gestión municipal. El sistema de información al ciudadano es un servicio clave que el gobierno debe privilegiar, porque es determinante para una buena relación de confianza con la comunidad.

• El control de la discrecionalidad arbitraria (D):

Discrecionalidad arbitraria es definida como el ejercicio de una función pública en forma libre, con escasa, nula o

defectuosa reglamentación y control por parte de las autoridades de la misma institución y/o de las instituciones de control¹³. La discrecionalidad en sí no debe ser entendida como un factor negativo en la gestión, ya que un funcionario público que desempeña un rol gerencial necesita disponer de cierto grado de discrecionalidad dentro de unos márgenes establecidos en normas legales y en procedimientos administrativos.

La discrecionalidad se vuelve perversa cuando el funcionario ejerce su autoridad en forma arbitraria, sin normas y sin controles, y esta situación estimula el desarrollo de diferentes prácticas de corrupción que van desde el soborno hasta la apropiación privada de activos públicos. Se debe buscar el equilibrio entre la suficiente autonomía que debe tener un funcionario público para desplegar creatividad, eficiencia y eficacia en su cargo, con la necesaria reglamentación, que asegure la transparencia en su actuar, el control y la rendición de cuenta que le debe a la sociedad.

Los instrumentos de integridad agrupados en esta área de intervención apuntan a controlar la discrecionalidad para que ella no se vuelva arbitraria. Esto implica claridad y delimitación institucional en las competencias, procedimientos, normas y criterios en la toma de decisiones y en el desempeño de la función. Por otro lado, la discrecionalidad arbitraria también es controlada mediante instrumentos participativos que incentiven el control ciudadano a la gestión pública.

Rendición de cuenta (R):

Se define como la obligación que tiene el funcionario público de responder por una responsabilidad que le fue conferida. Esto implica tres elementos: i) la obligación de responder al derecho de pregunta que tiene el propietario (el ciudadano) de la responsabilidad conferida; ii) la obligación de explicar y fundamentar las decisiones tomadas; iii) responder personalmente por sus actuaciones, incluso con su patrimonio personal, por las acciones realizadas o las decisiones tomadas¹⁴.

La rendición de cuenta debería ser ofrecida incluso sin que nadie se lo pida al funcionario. Debe formar parte de la práctica usual en la administración pública, en la justa medida en que este conjunto de mecanismos e iniciativas pro-activas de parte del gobierno busca interesar, educar, ganar la confianza de los ciudadanos sobre el ma-

nejo de los asuntos públicos. Los instrumentos seleccionados en esta área de intervención apuntan a estimular la cultura de rendir cuenta a dos actores: a la sociedad civil y al sector gobierno, abarcando los diferentes niveles de gobierno local, regional, nacional y los organismos de control especializados.

Fortalecimiento de la sociedad civil (S):

Es el conjunto de iniciativas e instrumentos destinados a contribuir al desarrollo de la capacidad de control y de incidencia de las organizaciones de la sociedad civil (OSCs) en áreas del gobierno local. Por sociedad civil entendemos el conjunto de organizaciones privadas sin fines de lucro que se unen para impulsar sus intereses comunes y/o buscar el bien público. En esta categoría no están incluidos entidades gubernamentales, partidos políticos y las empresas privadas (cuyo objetivo es el beneficio económico en el mercado).

El concepto abarca a juntas y asociaciones de vecinos, ONG, asociaciones y gremios profesionales, empresariales y sindicales, entidades deportivas y culturales. Si bien la participación ciudadana es un elemento transversal en los instrumentos contemplados en las tres primeras áreas, es vital que la misma sociedad y su gobierno inviertan en fortalecer la capacidad de control e incidencia de la comunidad.

Los mejores programas anticorrupción y de transparencia pueden fracasar al no contar con una sociedad civil capacitada para exigir e incidir sobre el gobierno local; más aún cuando se registran cambios de síndicos y de sus gabinetes por elecciones al final de cada período.

De esta forma los mecanismos de la democracia representativa tendrán un contrapeso en una sociedad civil más exigente, a través de los mecanismos de la democracia participativa. Esto contribuye a regular la discrecionalidad y a estimular la cultura de rendición de cuenta, factores claves en la prevención de la corrupción.

Luego de haber definido las cuatro áreas de intervención estratégicas en un gobierno municipal para reducir la corrupción, presentamos en el marco del ME=PTA, los instrumentos seleccionados a ser considerados siempre como una guía adaptada, mediante consenso y participación, a la realidad del municipio de que se trate. Estos instrumentos se describen de manera más detallada en los anexos.

III.6 Instrumentos de integridad del ME=PTA

Instrumentos para sistemas de información y transparencia

Interno

1. Información sobre el plan de gobierno municipal.
2. Información sobre la organización municipal.
3. Información sobre el presupuesto y las finanzas municipales.
4. Información sobre los servicios municipales.

Externo

5. Oficina de información y reclamo.
6. Ordenanza que garantiza el libre acceso a la información pública.
7. Cabildos abiertos.
8. Gobierno en los barrios.
9. Sesiones abiertas del Concejo Municipal.
10. El alcalde al teléfono.
11. Audiciones radiales.

Instrumentos para controlar la discrecionalidad:

12. Reforma organizacional.
13. Simplificación de trámites.
14. Transparencia en licitaciones y compras.
15. Sistema de selección y promoción de personal por mérito propio.
16. Ordenanza de protección al funcionario que denuncia corrupción.
17. Premio anual a funcionarios que se destacaron en la lucha anticorrupción.
18. Descentralización municipal.
19. Oficina de participación ciudadana.
20. Audiencia pública de presupuesto (APP).
21. Ordenanza municipal de participación ciudadana.

Instrumentos para rendición de cuenta A la sociedad civil

22. Audiencias de rendición de cuenta sobre la gestión municipal.
23. Comisión tripartita de fiscalización.
24. Comités de control y fiscalización comunitario.
25. Rendición de cuentas a contralorías ciudadanas.
26. Foro con empresarios y profesionales auditores.
27. Declaración de bienes de los funcionarios municipales.

Organismos del gobierno

28. Sistema de rendición de cuenta al sector gobierno. Instrumentos para fortalecer la sociedad civil
29. Asistencia técnica para facilitar la organización de la sociedad civil.
30. Mecanismos de transparencia en organizaciones comunitarias.
31. Capacitación a los ciudadanos en el uso de la información.
32. Creación del defensor vecinal.
33. Implantar proyectos en cogestión.
34. Mecanismos participativos en políticas públicas locales.

El diseño de la metodología para el desarrollo de una gestión eficiente y transparente de recursos financieros, como la que se ha descrito en este capítulo, ofrece las herramientas necesarias para crear coaliciones entre el gobierno local y la sociedad civil que permita llevar a cabo un plan de acción para alcanzar mayor eficiencia, participación, transparencia y apertura en la gestión pública municipal.

CAPÍTULO IV

Conclusión



La situación existente al inicio de la ejecución de esta experiencia ha sido reflejada en los distintos diagnósticos levantados en cada uno de los municipios seleccionados para su aplicación. La realidad encontrada en los municipios seleccionados y el posterior consenso con los actores locales nos llevó a implementar la metodología descrita en el presente manual, que es además el resultado de los principios básicos de una metodología participativa, partiendo de la flexibilidad y de lo que demanda la realidad en un momento y en un espacio determinado. En ese sentido los esfuerzos fueron dirigidos a motivar, sensibilizar y crear conciencia de esa realidad encontrada, de la necesidad de cambiarla y de dar a conocer los elementos necesarios para revertir sus debilidades. Este importante proceso de sensibilización implementado en la segunda fase de la intervención, ya ha arrojado sus resultados. Resultados que no sólo son valorados por su nivel de concreción, sino que deben ser igualmente valorados los que generan los individuos a través del cambio de actitud que van forjando de manera gradual en el tiempo y que son los efectos que impulsan las verdaderas transformaciones del desarrollo municipal. Entre los logros obtenidos con la aplicación de esta metodología podemos mencionar En términos del fortalecimiento de la participación de la sociedad en la gestión municipal:

1. **Capacitación.** Se capacitaron más de 120 personas, pertenecientes a organizaciones comunitarias y a la sociedad civil. Las capacitaciones abordaron temas relacionados con la participación, los derechos y deberes del ayuntamiento, el porqué de la comunicación y la transparencia en el manejo de los recursos financieros por parte de los ayuntamientos.
2. **Infraestructura.** Se dejaron conformadas redes de multiplicadores de las capacitaciones para, de esta manera, darle continuidad a las mismas y poder transmitir las a otras personas interesadas.
3. **Amplia representación.** Con un amplio apoyo de los municipios se realizaron 30 asambleas comunitarias en tres municipios que culminaron con la celebración de tres cabildos abiertos de los que emanaron tres agendas de desarrollo local, en las que se priorizaron las acciones de los ayuntamientos en los barrios de los municipios.
4. **Continuidad.** Se formaron tres comités de seguimiento, compuestos por los delegados barriales, para la implementación de las agendas locales.

5. **Compromiso.** Una decena de facilitadores fueron capacitados y se comprometieron a difundir la metodología de las agendas de desarrollo local.

En términos del fortalecimiento de la gestión de los ayuntamientos, podemos mostrar los siguientes resultados:

1. **Registro de organizaciones.** Los ayuntamientos donde se desarrolló la experiencia cuentan con un registro de organizaciones comunitarias o de base y de la sociedad civil que existen dentro de su territorio, facilitando el contacto con las mismas.
2. **Capacitaciones a funcionarios.** Se capacitaron casi un centenar de autoridades y empleados de los ayuntamientos sobre la importancia del cómo y el porqué de la participación comunitaria, sobre la necesidad de fortalecer la comunicación de los ayuntamientos, tanto interna como externa, y sobre los beneficios de un manejo transparente de las finanzas municipales.
3. **Proximidad a la ciudadanía.** En dos ayuntamientos se crearon departamentos de relación con la comunidad, con el objetivo de servir de enlace entre la comunidad y el ayuntamiento, además de canalizar las necesidades e inquietudes de la ciudadanía al ayuntamiento, así como para darles seguimiento.
4. **Revalorización de la comunicación.** Los ayuntamientos, donde se desarrolló la experiencia cuentan ahora con propuestas concretas para mejorar la comunicación. También se les dotó de las herramientas para la aplicación de estas propuestas.
5. **Abiertos al diálogo.** Se crearon unidades de comunicación para fortalecer el diálogo, tanto a lo interno del ayuntamiento como a lo externo.
6. **Institucionalidad.** Los ayuntamientos mostraron un gran interés para formar Comités de Transparencia Municipal (CTM).
7. **Gestión transparente.** En los municipios donde se implementó esta experiencia se corrigieron varios procedimientos financieros y contables, mejorando la gestión financiera.
8. **Innovación tecnológica.** Se aprobó la instalación del Sistema Integrado de Finanzas Municipales (SIFMUN) un sistema informático financiero para municipios, promocionados por CONARE y auspiciado por el PAR-

ME, que incrementa la transparencia del manejo de las finanzas públicas y facilita el manejo de los recursos económicos.

- 9. Agendas de desarrollo.** Cuentan con propuestas concretas para armar planes de inversión que pueden formar parte de los presupuestos municipales.

Es importante señalar que, además de estos logros, los municipios cuentan con unos diagnósticos consensuados, los cuales presentan el estado de gestión municipal al igual que el de la participación y comunicación, todo lo cuál sirve como un punto de partida para cualquier mejora en la gestión municipal. El presente manual metodológico recoge las metodologías diseñadas y

comprobadas de forma participativa durante el desarrollo de esta experiencia, lo que permite trasladar la misma a otros municipios. Finalmente, la metodología que hemos presentado es participativa. Como tal muestra el camino para mejorar la gestión municipal e incrementa la participación de los munícipes. Sin embargo, tenemos que estar conscientes de que el desarrollo municipal es una responsabilidad compartida de representantes y representados. Esto significa que para implementar esta experiencia, así como para darle seguimiento y convertirla en una experiencia sostenible a largo plazo, es necesario contar con la voluntad de los munícipes, síndicos, vicesíndicos, regidores y empleados de los ayuntamientos.

CAPÍTULO V

Bibliografía y Anexos



Bibliografía

Cápítulo I - Participación comunitaria en la gestión pública municipal:

- Constitución de República Dominicana, 1994
- Ley de organización municipal No. 3455 de fecha 29 de enero del 1953.
- Gustavo Penagos. Descentralización administrativa. Colombia 1994.
- Alfredo Vargas Castaño y Martha Ramos Castro. La participación como deber del Funcionario Público. Santa Fe de Bogotá, 1996.
- Fernán González, Renata Segura, Ingrid Bolívar. Participación ciudadana y recuperación de la política. Santa Fe de Bogotá, 1997.
- Manuel A. Hernández- CEPAE. Estrategias para la participación en los gobiernos municipales. El caso de San José de Ocoa, 1998.
- Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, COPRE. Participación Ciudadana y Democracia. Caracas Venezuela, 1998.
- Vianela Díaz - Participación Ciudadana. Liderazgo democrático y la participación ciudadana. República Dominicana, 1999.
- Proyecto de Ley General de Participación Social. Santo Domingo, 2000
- Jorge García, Francis. Presupuesto Participativo. Jima Abajo, Sabana Grande de Boyá y La Vega, Sección Burende. GTZ - Cooperación Técnica Alemana, 2003
- Corral, Julio Cesar. Plan de Desarrollo Local de la Provincia de La Vega: diagnósticos participativos, definición de escenarios y proyectos estratégicos. PAIRE/Unión Europea - CONARE, 2001.
- Gesa Grundmann y Joachim Stahl. Como la sal en la sopa. Conceptos, métodos y técnicas para profesionalizar el trabajo en las organizaciones de desarrollo. Quito, Ecuador, 2002.
- Monisha Bajaj. Guía de educación en derechos humanos. FLACSO-Programa República Dominicana, 2003.

Cápítulo II - Estrategias de comunicación en los ayuntamientos

- Etxarren, Eusebio. Manual para la Buena Práctica de Comunicación Municipal. CONARE-PNUD, 2004
- Costa, Juan. Imagen Corporativa en le Siglo XXI. Ediciones La Crujía, 2002.

Cápítulo III - Gestión transparente y eficiente de recursos financieros

- Liga Municipal Dominicana. Manual de Procedimientos Financieros para uso de los Municipios. Elaborado en cooperación con la Contraloría General de la República.
- “Transparencia, Perspectiva Ciudadana y Rendición de Cuentas”, y se presenta en los anexos de este documento.
- Ordenanza: “A la Luz del Sol”. Que se reproduce en los Anexos. Y aparece reproducida además en los Instrumentos de integridad de la Metodología ME=PTA.
- Figueroa, Juan. Metodología “ME=PTA”. Proyecto de Descentralización y Desarrollo Municipal de la Región Enriquillo. CONARE-PNUD, abril 2004.

A la presentación:

Región Enriquillo:

La Región Enriquillo está situada en el suroeste de República Dominicana. Hace frontera con el vecino país de Haití y está clasificada en los niveles más bajos de desarrollo nacional. La población vive fundamentalmente de la agricultura y la ganadería. Según el último censo poblacional realizado en el 2002, la región cuenta con una población de 332,780 habitantes, apenas 5,144 habitantes más que en 1993. Mientras a nivel nacional se ha producido un promedio de crecimiento demográfico de cerca del 13%, en la región el mismo ha sido del 1.5%.

El dato indica la elevada emigración que se ha producido en la región. La provincia de Bahoruco ha visto disminuir su población, según los datos del censo, en más del 12%; Barahona ha tenido un crecimiento menor al 6%; en la provincia Independencia el crecimiento ha sido del 18%; y en Pedernales del 9%. El censo del 2002 no ha publicado los datos por municipios. Nos movemos en poblaciones estimadas. Así en el municipio Barahona habitan unas 71,000 personas. Neyba tiene unos 37,000 habitantes. Duvergé cerca de 20,000 y Oviedo uno 8,000. Exceptuando a Barahona, que posee una zona franca industrial, el resto de municipios no cuenta con industrias, siendo las principales fuentes de empleo la agricultura y las oficinas públicas. En Barahona la actividad comercial

que ocupa a mayor número de personas es el transporte de pasajeros en motocicletas. Algunos indicadores de la región (extraídos de la encuesta ENDESA 2002.) La encuesta ENDESA 2002 nos permite disponer de algunos indicadores de la región Enriquillo y el resto del país. Hemos tomado los que consideramos aportan una visión global de la situación que afecta a la región donde se ha realizado la investigación y los hemos comparado con la media nacional. La comparación de los datos nos señalan que la región se encuentra en niveles de desarrollo muy por debajo del promedio del país. Otros datos simplemente nos señalan algunos factores que inciden en la población y que deberemos de tomar en consideración en la planificación de política municipal. En la región Enriquillo el 25% de los hogares están encabezados por mujeres, 3 puntos por debajo de la media del país. El promedio de personas por hogar es de 4.4, mientras la media nacional es de 3.9.

Respecto a equipamiento de los hogares en aparatos de radio, televisión, computadora y teléfono, el promedio de la región es de 51.2%, 65.2%, 1.9%, y 18.2%, respectivamente. El promedio del país es de 65.4%, 78.4%, 6.6%, y 39.1%, respectivamente. Por provincias: En Barahona el 53.5% de los hogares tienen radio, el 70.5% televisión, computadora el 2.7%, y teléfono el 24.1%. En Pedernales el

	Región Enriquillo	Media Nacional	Barahona	Bahoruco	Independencia	Pedernales
Tasa de mayores de 6 sin ninguna educación	18.8%	12.7%	15.6%	25.1% ¹⁵	17.7%	19.5%
Tasa de analfabetismo	21.5%	12.7%	18.0%	28.9%	20.5%	20.3%
Población mayor de 15 años que profesan la religión católica	46.9%	64.3%	44.55%	46.4%	57.6%	44.2%
Declaran no pertenecer a ninguna religión	36.4%	22.8%	34.5%	42.2%	31.8%	36.8%
Menores de 15 años sin acta de nacimiento	22.3% ¹⁶	13.2%	18.5%	29.6%	21.2%	22.4%
Promedio de hogares con piso de tierra	19.8%	5.8%	15.4%	30%	17.8%	16.4%
Hogares sin servicio sanitario ¹⁷	16.9% ¹⁸	5.9%	11.5%	26.2%	19.6%	14.3%

53.1% tienen radio, el 58.3% televisión, el 0.9 computadora, y el 11.2% teléfono. En Independencia radio tiene el 52.9%, televisión el 66.4%, computadora 1.2%, y teléfono el 16.4%. En Bahoruco los hogares que tiene radio son el 45.6%, televisión 56.1%, computadora 0.9%, y teléfono 9.8%.

El índice de lectura de al menos una vez a la semana de periódicos es en las mujeres de la región del 25.4%, y en los hombres del 28.9%. A nivel nacional los índices son del 49% y del 48.2%, respectivamente. Las mujeres que ven televisión al menos una vez a la semana representan en la región Enriquillo el 83.1%. En los hombres el porcentaje es de 72.5%. El promedio nacional en las mujeres es de 89.2%, y en los hombres de 83.6%. La radio es escuchada al menos una vez a la semana por el 77.9% de las mujeres de la región, y por el 83.2% de los hombres. A nivel nacional los porcentajes son de 83.9% y 84.9%, respectivamente. Los tres medios mencionados son utilizados por el 22% de las mujeres y el 22.6% de los hombres de la región Enriquillo. A nivel nacional las cifras son de 42.3% en las mujeres y de 42.2% en los hombres.

La región Enriquillo tiene la mayor tasa de embarazo de adolescentes, el 34.7% de las adolescentes de 15 a 19 años ha estado alguna vez embarazada, y el 27.5% ya es madre. El promedio nacional es de 23.3% de embarazos y el 18.9% de madres adolescentes. La tasa de mortalidad infantil es de 44 y de mortalidad en la niñez de 66. Las tasa a nivel nacional son de 35 y 43 respectivamente. El porcentaje de población que se encuentra cubierto por algún seguro de salud es del 14%, mientras que la media nacional es de 21%.

Antecedentes

Los actores sociales de las provincias de Bahoruco, Barahona, Independencia y Pedernales que conforman la Subregión Enriquillo, han efectuado esfuerzos por estar organizados y por impulsar el desarrollo de esa zona a través de las organizaciones sociales. Encontramos que en esta subregión existe un gran número de organizaciones comunitarias y los representantes electos de estas comunidades han pertenecido a una u otra organización. En donde sobresale la destacada organización y participación de las mujeres. Esta tradición organizativa y de preocupación por el desarrollo social y comunitario, además de los niveles de pobreza prevaletentes, fueron aspectos que contribuyeron a que fuera seleccionada como área de funcionamiento del Programa de Desarrollo Humano Sostenible Local

(PDHSL), en el año 1996-98. Esta experiencia desarrollada tanto en el ámbito urbano como rural, fue auspiciada conjuntamente por el Secretariado Técnico de la Presidencia, la Oficina Nacional de Planificación, ONAPLAM, y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD.

Destacándose entre sus resultados, la consolidación de los Consejos de Desarrollo Provincial, CDPs y de sus órganos como las Oficinas de Planificación Provincial (OPP) y las comisiones sectoriales¹⁹. Otras experiencias de participación comunitaria se han estado desarrollando en la región, a través de otros organismos como la Cooperación Española-FUNDEMUCA; asimismo, han participado en el Proyecto Sistema Nacional de Capacitación (SINACAM), auspiciado por el Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Estado, PARME; y algunos de estos municipios han comenzado a dar los pasos para insertarse en el proyecto sistema integrado de finanzas municipales (SIFMUN), auspiciado por el Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Estado, PARME.

Descripción del Proyecto

El Proyecto de “Descentralización y Desarrollo Municipal”, se desarrolló en la Sub-Región Enriquillo, de manera específica en los municipios de Barahona, Neyba, Duvergé y Oviedo y es implementado por El Consejo Nacional de Reforma del Estado (CONARE) y el Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo (PNUD). El objetivo general de este proyecto piloto de “Descentralización y Desarrollo Municipal en la Región Enriquillo”, fue el fortalecimiento de la gobernabilidad a nivel local y la promoción de la participación ciudadana a nivel sub-nacional, a través del fortalecimiento de las capacidades de los actores locales para desarrollar las habilidades de planificación estratégica y gestión participativa en los municipios. En el marco de este objetivo general del proyecto fueron implementados cuatro componentes: Componente I “Participación Comunitaria en la Gestión Pública Municipal”; Componente II “Elaboración de agendas de desarrollo local de forma participativa”; Componente III “Fortalecimiento institucional y estrategias de comunicación municipal” y el Componente IV “Gestión Transparente y Eficiente de Recursos Financieros en los Ayuntamientos Piloto del Proyecto”

La implementación de las actividades propias del proyecto empezó en el mes de octubre 2003 con el levanta-

miento de diagnósticos en cada uno de los municipios seleccionados. De esta forma las investigaciones y los análisis demostraron que, entre otros, existían valiosos esfuerzos y voluntades para involucrar a la ciudadanía en la gestión local pero no siempre a través de mecanismos que garantizaban la sostenibilidad de la participación; que las estructuras necesarias para promover un desarrollo local sostenible en los municipios pilotos eran muy débiles; que los gobiernos locales carecían de estrategias y mecanismos de comunicación interna y externa; que en la gestión de las finanzas municipales se cometían errores importantes de contabilidad y presupuestación. Posteriormente, se elaboraron en coordinación con las autoridades y funcionarios municipales estrategias de trabajo tomando en cuenta la situación real revelada en esos diagnósticos, con el fin de apoyar en el fortale-

cimiento de las áreas donde se habían detectado debilidades. Una segunda fase cuya implementación comprende la realización de talleres de capacitación de autoridades, funcionarios municipales y representantes de la sociedad civil local en temas previamente definidos y consensuados con estos actores. Así como la creación de estructuras institucionales que permitirán a los gobiernos locales hacer más eficiente, eficaz y transparente su gestión. Por otro lado, se ha logrado una activa interacción y sinergia con otros programas y proyectos de fortalecimiento de los gobiernos municipales, como es el caso de la instalación del sistema integrado de finanzas municipales (SIFMUN) en los municipios pilotos, con el apoyo del Programa de Apoyo a la Reforma del estado (PARME) cofinanciado por la Unión Europea y el gobierno dominicano.

“Participación Comunitaria en la Gestión Pública Municipal”

Objetivo Específico	Resultados Esperados
<p>Organizar y/o impulsar la participación, con perspectiva de género, de los actores locales en el diseño implementación y evaluación de la gestión pública a nivel sub-municipal con la finalidad de alcanzar soluciones consensuadas a los problemas locales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Documento diagnóstico de los niveles de participación de los actores locales en la gestión municipal. • Registro de las organizaciones comunitarias que interactúan en los municipios seleccionados. • Documento conteniendo métodos y estrategias de participación submunicipal consensuada con los actores locales, basado en el diagnóstico referido. • Capacitación de un mínimo de 50% de los líderes de las organizaciones comunitarias de base de los 4 municipios en calidad de multiplicadores, respetando la equidad de género, y la creación de nuevas redes de multiplicadores. • Mecanismos e instancias de co-gestión comunitaria definidos, consensuados e implementados en los cuatro (4) municipios. • Desarrollo de una experiencia de presupuesto participativo en los cuatro (4) municipios. • Manual metodológico que incluya la experiencia piloto y los mecanismos de control comunitario en la gestión municipal que hayan sido desarrollados, aprobados y divulgados en el marco del desarrollo de los cuatro componentes de este proyecto, a ser editado y distribuido, para que sirva de insumo a otros proyectos.

“Agendas de Desarrollo Local de Forma Participativa”

Objetivo Específico	Resultados Esperados
<p>Diseñar, elaborar e implementar mecanismos institucionales y agendas de desarrollo (económico) local participativas, consensuadas entre los principales actores locales: ayuntamiento municipal, organismos sectoriales, organizaciones comunitarias de base y asociaciones de desarrollo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Un documento diagnóstico de la situación local en planificación participativa. • Comité Técnico formado. • Autoridades municipales y organizaciones sectoriales y comunitarias de base capacitadas en planificación participativa a los fines de elaborar la agenda de desarrollo local. • 20% de los líderes de las organizaciones de la sociedad civil capacitados en calidad de multiplicadores de planificación participativa. • Registro de multiplicadores. • Agendas de desarrollo local diseñadas, aprobadas e implementadas con la participación activa de los ayuntamientos, las organizaciones sectoriales, el sector privado y la sociedad civil. • Un Proyecto de Resolución Municipal aprobando la agenda de desarrollo consensuada. • Manual metodológico que incluya la experiencia.

“Fortalecimiento Institucional y Estrategias de Comunicación Municipal”	
Objetivo Específico	Resultados Esperados
<p>Desarrollar e implementar estrategias de comunicación que fomenten el fortalecimiento institucional de los ayuntamientos en los municipios seleccionados, como incentivo al desarrollo de un sistema transparente de planificación, ejecución y evaluación en la gestión pública municipal.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Un documento diagnóstico de la situación y la percepción de las estrategias de información y comunicación de cada municipio. • Un plan de comunicación municipal consensuado, conteniendo la metodología y estrategia de comunicación municipal. • Autoridades y funcionarios claves municipales capacitados en estrategias de comunicación municipal e involucrados en el retroalimentación de la metodología. • Un documento que incluya el manual metodológico, registros de las experiencias piloto y formatos de los mecanismos de comunicación municipal implementados en los cuatro municipios editado y distribuido, con instrumentos de seguimiento y evaluación de estrategias.

“Gestión Transparente y Eficiente de recursos Financieros en los Ayuntamientos Pilotos del Proyecto”	
Objetivo Específico	Resultados Esperados
<p>Diseño y desarrollo de mecanismos y políticas, que promuevan una gestión de recursos transparente y eficiente, que favorezcan la participación de los actores locales en el seguimiento de la ejecución presupuestaria de los ayuntamientos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Un documento de diagnóstico de la situación de la gestión de recursos en cada ayuntamiento. • Una (1) Comisión Técnica Municipal en cada municipio. • Un manual metodológico contenido de las metodologías de gestión eficiente y transparente aprobadas. • Mecanismos de auditoría social diseñados para los cuatro (4) municipios. • Mecanismos de auditoría social en los (4) municipios. • Un proyecto de resolución aprobando la metodología y estrategias consensuadas. • Un documento que reúna las experiencias piloto y los mecanismos y estrategias para una gestión de recursos transparente. • Un proyecto de resolución u ordenanza municipal adoptando la nueva metodología.

Al capítulo I

Mecanismos e instancia de Cogestión definidos, consensuados e implementados.

• Departamentos de Relación con la comunidad

El Departamento de relación con la comunidad, es definido por las organizaciones comunitarias y por las autoridades municipales como un espacio para la participación, que fortalece el vínculo institucional entre el ayuntamiento y la comunidad y que les permite informarse, comunicarse y exponer sus necesidades. Ha sido un espacio, motivado y sugerido por los actores locales, como un canal, donde las organizaciones y el ayuntamiento se pueden comunicar permanentemente e informar sobre sus necesidades y coordinar acciones conjuntas. Es conveniente que el departamento de relación con la comunidad, sea un espacio aprobado por la Sala Capitular, y que la persona que se encargue de dicho departamento sea una auténtica representante de la comunidad. Es importante además, que las organizaciones comunitarias que interactúan en el municipio, estén registradas ante el Departamento de relación con la comunidad, lo que le dará un carácter de legalidad en todo lo que tiene que ver con su accionar dentro del municipio.

• Comité de seguimiento a la participación comunitaria

Los Comités de seguimiento a la participación comunitaria en la gestión pública municipal, fueron conformados como resultados de las sugerencias de elección que las mismas organizaciones participantes en los talleres plantearon. A la hora de la conformación de los comités es muy importante, tomar en cuenta que los dirigentes propuestos estén en la disposición de aceptar los retos que implica darle seguimiento a todas las acciones necesarias para impulsar y fortalecer la participación comunitaria en la gestión pública municipal y en su involucramiento consciente en las mismas. Es necesario, motivar siempre una participación equitativa entre hombres y mujeres, por lo que es importante, tomar en cuenta la participación de la mujer en los comités, previo al compromiso de las mismas de darle seguimiento a las acciones que sean necesarias desarrollar. Es importante además, destacar una de las principales tareas de los comités, el trabajar porque los municipios tengan instaurados los Cabildos Abiertos y darle seguimiento, conjuntamente con el departamento de relación con la comunidad, para que la

gente conozca de su existencia y se les informe sobre los días y los temas a conocer en dichos Cabildos.

• Red de multiplicadores

La Red de multiplicadores para impulsar la organización y participación en la gestión pública municipal, surge de la unión de los distintos Comités, conformado con ese mismo objetivo. Esta Red, quedó formada a través del desarrollo de un taller, donde participaron los distintos integrantes de los comités. En el que se plantearon los siguientes objetivos:

- Dejar formalmente estructurados los comités.
- Conformar la Red de Multiplicadores por la Participación.
- Compartir experiencias y vías de comunicación con los demás municipios.
- Capacitar a sus integrantes en lo que son sus tareas y sus funciones como dirigentes comunitarios.
- Analizar las fortalezas y debilidades de los grupos y las posibles estrategias para su fortalecimiento.
- Reflexionar sobre las acciones a tomar, para que los comités cumplan con los objetivos, para los que fueron creados. El taller cumplió con los objetivos planteados y quedó estructurada la red de multiplicadores, integrada por los distintos Comités.
- Estrategias para impulsar la participación comunitaria, definidas por los involucrados.

Producto de las discusiones en los distintos talleres desarrollados, los actores involucrados generaron propuestas de acciones para la participación comunitaria en los gobiernos locales. Estas propuestas están dirigidas a las siguientes líneas estratégicas:

I. Motivar la integración de los municipios en las organizaciones comunitarias.

- Crear campañas de sensibilización sobre la importancia de estar organizados.
- Realizar talleres sobre los derechos y deberes de los ciudadanos.
- Celebrar asambleas en la comunidad, para motivar la integración de los municipios a las organizaciones comunitarias.
- Crear voceros entre las organizaciones, que promuevan la participación.
- Asesorar a las asociaciones sobre la elaboración de los estatutos, que deben regir dentro de su accionar.

- Integrar y liderar un organismo que represente a las organizaciones, como la conformación de un comité interinstitucional.

2. Motivar la coordinación entre el ayuntamiento, como gobierno local y las organizaciones comunitarias:

- Crear el departamento de relación con la comunidad dentro del ayuntamiento.
- Designar un enlace encargado del departamento de relación con la comunidad, que sea un auténtico representante de los grupos organizados.
- Darle carácter legal a las juntas de vecinos y demás organizaciones, conformando un registro por ante el ayuntamiento, con las formalidades previamente establecidas.
- Hacer reuniones periódicas en coordinación con los presidentes de juntas de vecinos, clubes, etc., y representantes del ayuntamiento.
- Integrar a la ciudadanía en la identificación de sus problemas y priorización de sus necesidades.
- Junto a las organizaciones la gestión del ayuntamiento.
- Participar en las sesiones de la Sala Capitular y darle seguimiento a las decisiones emanadas.
- Incentivar los cabildos abiertos en los diferentes barrios secciones y parajes.
- Crear dentro del ayuntamiento una unidad técnica de gestión, que le dé seguimiento a la canalización y ejecución de proyectos de desarrollo comunitario.
- Orientar, concienciar y capacitar a las diferentes organizaciones sobre su rol frente al desarrollo de la comunidad.
- Motivar a las organizaciones a presentar proyectos de desarrollo comunitario.

- Dar seguimiento a los proyectos presentados por las organizaciones y capacitarlas en la ejecución de los mismos.
- Realizar talleres sobre las leyes municipales a los grupos comunitarios.

3. Promover la comunicación local y la transparencia institucional:

- Crear un departamento de comunicación, dentro de los ayuntamientos.
- Planificar la comunicación al interior y exterior del ayuntamiento.
- Motivar la comunicación entre las organizaciones comunitarias.
- Motivar la comunicación entre las organizaciones comunitarias y los municipios.
- Crear un sistema de buzón de sugerencias para darle seguimiento a las diferentes inquietudes de la comunidad.
- Orientar, informar y difundir la imagen del ayuntamiento a través de brochures, programas radiales, afiches, entre otros.
- Publicar las sesiones de la sala capitular, de forma que las comunidades y grupos organizados estén informados sobre los días y horas que se reúnen las autoridades.
- Informar a las organizaciones comunitarias y a la comunidad de los ingresos y egresos del ayuntamiento.
- Dar a conocer el presupuesto del ayuntamiento, y el uso de las partidas destinadas a cada acción de trabajo que se ejecute.

Al capítulo II

Los canales de comunicación municipal

Existen variados medios para la práctica de la comunicación. Tenemos medios digitales como el internet y el intranet; medios audiovisuales como la televisión y el vídeo; igualmente la radio, el teléfono, los medios impresos, actividades, y los mostradores informativos. La selección del medio a utilizar está condicionada al mensaje y al público receptor. La dirección de comunicación requiere de disponer de un mapa de la comunicación que recoja todos los medios de comunicación existente en su ámbito de incidencia, con los niveles de audiencia, públicos meta de los mismos y otros datos que le faciliten la selección de medios. También debe disponer de medios de comunicación directa con la población en general y los clientes de los servicios municipales en particular.

Los productos de comunicación

La práctica de una buena comunicación está condicionada a la elaboración de buenos productos de comunicación. No por informar muchas veces, o por aparecer muchas veces en televisión, periódicos o radio estamos practicando buena comunicación. Tenemos que tener presente que el mensaje -calidad de contenido y diseños- es lo verdaderamente importante. Nos comunicamos para compartir algo importante no para llenar espacios de banalidades. Detallamos algunos productos de comunicación que consideramos pueden ser efectivos en la comunicación interna y externa de los ayuntamientos.

Productos de comunicación interna

Intranet; es una red interna electrónica que lo único que requiere es colocar todas las computadoras de la organización en red. Tiene como ventaja el ser un medio instantáneo que permite la interacción al momento. Es un medio muy eficaz para la dirección y encargados de la organización.

Boletines; son publicaciones impresas periódicas que facilitan la comunicación ascendente, descendente y horizontal dentro de la organización. Los boletines sirven para informar, generar debates, intercambiar opiniones, realizar propuestas. Es una publicación cuyo principal objetivo es informar, cohesionar, promover la libre opinión y motivar a todo el personal, y que igualmente sirve para medir el clima de la organización y permite evitar posibles conflictos internos.

Folletos; son impresos que obedecen a temas específicos y que persiguen tanto el llevar información como el concienciar de estos temas a todos los miembros de la organización.

Cartelera; pueden ser impresas o abiertas. La impresa se coloca cada cierto tiempo. La abierta permite que cualquier persona miembro de la organización pueda colocar su información en cualquier momento. Su principal función es informativa. Debe colocarse en lugares por donde pasa el personal de la organización y estar diseñada para que genere atracción visual.

Manuales; son publicaciones institucionales de la organización. Pueden ser de puestos de trabajo, de comportamientos, de procedimientos, etc. Mediante los mismos la dirección instruye y orienta a todo el personal de la organización.

Buzones; su función es permitir a todas las personas que componen la organización expresar sus reivindicaciones, inquietudes y sugerencias a la dirección. Deben colocarse en lugares de fácil acceso al personal. Los mensajes dejados sin identificación no son tomados en consideración.

Hojas informativas; son impresos que utiliza la dirección para informar al personal de cambios importantes realizados en la organización. En la misma se informa de los cambios y de las motivaciones que han originado los mismos.

Cartas; impresos que utiliza la dirección para comunicar con los empleados. Es preferible que sean personalizadas.

Reuniones; constituyen un espacio de comunicación para expresar y debatir asuntos que afectan a la organización. El principal aporte de las mismas es lograr reunir a la dirección de la organización con el personal.

Actividades; son espacios de comunicación que reúnen a los miembros de la organización en torno al desarrollo de acciones que no son propiamente del desempeño de la organización. Actividades deportivas, excursiones, fiestas, exposiciones, etc. Su principal aporte es que también permite la interrelación con los familiares de los empleados en ambientes distendidos.

Cursos; los cursos y talleres son espacios de comunicación formativos que amplían los conocimientos de los empleados y los acercan a compartir experiencias fuera de la rutina laboral.

Línea telefónica para empleados y familiares; su objetivo es que el personal de la organización y sus familiares puedan comunicarse con la organización por una línea diferente a la del público. Esta línea permite un acercamiento de los familiares con la organización mediante la inclusión de los familiares en un sistema preferencial comunicativo.

Productos de comunicación externa

Revista institucional; es una publicación impresa enfocada a transmitir a la ciudadanía y públicos meta seleccionados informaciones que interesan a la organización y al público receptor. Los datos, servicios, realizaciones, proyectos, propuestas, procedimientos son presentados de manera clara y sencilla. Para que sea eficaz hay que acompañar las informaciones internas con opiniones ajenas a la organización y con reportajes de la ciudadanía. Es importante abrir una sección de cartas en la que la ciudadanía pueda expresar sus opiniones. La revista tiene que salir con periodicidad establecida, sin costo para el receptor y con un plan de distribución. Puede aceptar publicidad para cubrir parte de los costos.

Boletines; es un impreso más limitado y sencillo que la revista con la finalidad de transmitir informaciones de la organización.

Folletos; son impresos dedicados a temas específicos con informaciones muy precisas. Es una invitación para que el receptor pueda lograr obtener en la organización más información sobre el tema. Es muy importante el diseño, ya que tiene que ser atractivo y motivador. un folleto obligado en toda organización es el dedicado a dar a conocer la identidad, funciones, y servicios.

Afiches/stikers; son impresos de colocación en lugares públicos o en oficinas con acceso del público. Su objetivo no es tanto informativo sino de llamar la atención sobre algo concreto. Es muy importante el diseño, que sea llamativo. La colocación de afiches en las calles puede considerarse contaminación visual y por tanto suele estar re-

gulada por normativas. Los stikers se utilizan sobre todo para recordar informaciones, un número de teléfono por ejemplo, al público. Son informaciones que interesan a la organización y que la ciudadanía puede colocarlo en su casa.

Volantes; son artes gráficos impresos que resaltan un tema específico. La redacción es clara, directa y persigue la motivación del receptor a una acción concreta.

Televisión; este medio puede ser utilizado de diferentes maneras, bien mediante una programación propia de la organización en un canal televisivo, o mediante la proyección de promociones audiovisuales, reportajes y cintillos. También a través de entrevistas o en ruedas de prensa de la organización. Disponer de un programa institucional es bastante costoso si se quiere realizar con profesionalidad. Las organizaciones que posean un programa institucional en televisión requieren de una buena promoción del mismo y de mercaderarlo en busca de publicidad para hacerlo sostenible. La realización de promociones, bien sean comerciales o documentales (vídeos), es igualmente costosa. Su utilización obedece a importantes campañas y son productos que se ven reforzados por otros impresos y radiofónicos. Los cintillos constituyen una buena herramienta de información de hechos puntuales y convocatorias, además son sencillos de realizar. Algunas televisoras o programaciones aceptan utilizarlos. También pueden utilizarse en promociones. Las entrevistas en programas de televisión deben ser utilizadas en momentos específicos, cuando la organización tenga algo importante que declarar. Aparecer mucho en televisión para no decir cosas nuevas e importantes, aportar hechos concretos, nuevos servicios, etc., es contraproducente, ya que reducimos el impacto que provocaremos cuando lo necesitamos de verdad. Este efecto hay que considerarlo también para las entrevistas en radio o en medios impresos.

Ruedas de prensa; se realizan para informar de grandes acontecimientos, decisiones o acciones de la organización. No se puede abusar de este producto en convocatorias que no vamos a aportar datos importantes. Hay que invitar a las mismas a todos los medios incluyendo en la invitación el tema que será tratado. Para las ruedas de prensa hay que elaborar notas de prensa que serán entregadas a los periodistas en la actividad.

Notas de prensa; el objetivo de las mismas son los medios de comunicación social que son utilizados como medios para llevar la información a la población. La redacción tiene que ser clara y concisa, expresando en el primer párrafo lo más importante que queremos comunicar.

Crónicas de los plenos; es un documento impreso que recoge la transcripción editada de los sucedido en los plenos municipales y que debe ser accesible a toda la población.

Radio; es un medio de gran alcance y de un costo moderado. Puede utilizarse, al igual que el medio televisivo, bien con programación propia, bien mediante cuñas publicitarias, o entrevistas. La principal ventaja del medio radiofónico es la cultura de interacción existente en la población. La radio permite que la ciudadanía nos comunique sus opiniones e impresiones en tiempo real.

Internet; los avances tecnológicos han puesto este medio al servicio de la comunicación. Por el mismo navegan informaciones que hace años ni pensábamos que estuvieran al alcance de cualquier ciudadano conectado a la red mediante una computadora y una línea telefónica. Constituye una revolución en el campo de la comunicación, de la cultura y el desarrollo. Toda organización deberá disponer en un futuro cercano de su propia página, su web. Esta se puede utilizar para informar y recibir informaciones. Permite la interacción en tiempo real con cualquier ciudadano que se encuentra en cualquier lugar del planeta.

Es sin duda el medio de comunicación más avanzado, pues permite todo tipo de comunicación. Es muy apropiado para dar a conocer nuestra organización a públicos meta que se encuentran distantes del ámbito en el que actúa la organización. Promociones de turismo, artísticas, culturales, concursos, etc., son contenidos que los ayuntamientos pueden transportar en la red para dar a conocer el municipio. En el interior del ayuntamiento permite una comunicación efectiva a través de una red interna, intranet, a la que no se accede desde el exterior.

CD Rom; Es un archivador digital que permite manejar datos, gráficos e informaciones. Es muy práctico para llevar grandes cantidades de información.

Las encuestas; a través de este medio de estudio de

opinión conoceremos los indicadores de las preferencias de la ciudadanía sobre temas que interesan a la organización. Los resultados de las encuestas realizadas por los ayuntamientos deben ser dadas a conocer a la ciudadanía. La elaboración de encuestas requiere de profesionales, pues el grado de fiabilidad de la misma es el resultado de la elaboración de los cuestionarios, la selección de la muestra y la profesionalidad de los encuestadores, entre otros condicionantes.

Los plebiscitos; es la opinión libre de la ciudadanía sobre un tema específico de gran importancia en la vida del municipio. Todos los ciudadanos mayores de edad pueden participar. La realización de plebiscitos refuerza la democracia, ya que todos pueden posicionarse. Aunque no obliga legalmente al ayuntamiento a actuar según los resultados, lo fortalece y legitima si las decisiones se toman de acuerdo a los mismos.

Teléfono; es el medio de comunicación tradicional y masivo que permite establecer una comunicación directa entre emisor y receptor que se encuentran en escenarios diferentes. En los ayuntamientos, este producto, al que tiene acceso toda la ciudadanía, tiene que tener una utilización enfocada a tanto a la entrega de información como a la recepción de mensajes de la ciudadanía.

Oficinas de atención ciudadana; el principal objetivo de estas oficinas es facilitar una comunicación directa con la población mediante una burocracia eficaz enfocada a resolver los problemas que plantea la población.

Actividades; la organización de actividades festivas, culturales, deportivas constituyen productos de comunicación relacional con organizaciones y la ciudadanía, tanto en la preparación de las mismas como durante el desarrollo.

Trabajo comunitario; Una buena manera de ejercer la comunicación relacional es a través de trabajos comunitarios en los que el ayuntamiento concede financiamientos a los vecinos para que estos pongan la mano de obra en la ejecución de obras comunitarias. Los trabajos comunitarios deben partir de las necesidades y propuestas de la población, nunca de propuestas del ayuntamiento. El gobierno local tiene que habilitar los

canales que permitan a la población orientar sus demandas de obras comunitarias.

Campañas; pueden ser informativas, promocionales o procurando cambios de conducta generales. Se realizan con objetivos muy concretos, por ejemplo cambios en políticas institucionales, promover nuevos servicios, alertar sobre problemas que afectan a la población (medio ambiente, violencia, drogadicción, etc). Las campañas utilizan varios productos de comunicación coordinados para enviar los mensajes (audiovisuales, impresos, actividades) y llegar a todos los públicos meta.

Cartas; las cartas institucionales deben ser personalizadas, cortas y directas en el tema que motiva la comunicación.

Invitaciones; La invitación tiene que ser clara, específica, y debe ir acompañada de diseño atractivo.

Carpeta de identidad institucional; es el primer producto comunicacional que debe proveerse una institución ya que constituye su tarjeta de identidad que presentará ante otras instituciones y organizaciones para darse a conocer y concitar adhesiones a sus fines.

La Carpeta de Identidad debe contener:

- La misión y visión del ayuntamiento
- Los principios o valores de la institución
- La composición del ayuntamiento
- Los objetivos generales del período de gestión
- El organigrama institucional
- Detalles de la utilización de símbolos (Escudo, bandera, himno, colores, logotipo, tipología, hojas timbradas)
- Los aspectos relevantes de la historia del ayuntamiento
- Los principales servicios que brindamos a la población
- Las direcciones, teléfonos, página web, correo electrónico...

Públicos meta de la comunicación municipal

Los ayuntamientos deben definir sus públicos meta de acuerdo con su programa de gobierno. Mas, al ser instituciones públicas que manejan fondos públicos, brindan servicios y recaudan impuestos, toda la población se constituye en público meta. Como instrumento propulsor del desarrollo local adquiere también el compromiso de satisfacer a toda la población. Por tanto, el principal público meta del ayuntamiento es aquel al que se debe, es decir la población que habita en el municipio. Otros

públicos meta de los ayuntamientos son las organizaciones representativas de la población, las instituciones del estado, los ayuntamientos nacionales, las organizaciones gremiales y empresariales locales, los organismos internacionales y agencias de cooperación, las federaciones regionales de municipios, los medios de comunicación social (públicos y privados). El público interno es todo en el personal que interviene en el ayuntamiento, incluidos sus familiares. Pueden incluirse dentro de públicos meta internos a las empresas relacionadas directamente con la función municipal y a los principales proveedores. de la institución.

Programas de comunicación municipal

Programas de información municipal; son los que están destinados a informar sobre qué es el ayuntamiento, su composición, las funciones que le competen, los servicios que brinda, los procedimientos de la institución, los impuestos que cobra, los programas de gobierno, el manejo de las cuentas municipales, la toma de decisiones y todas aquellas informaciones que son de interés público. Para ello utilizará medios impresos, audiovisuales y radiales. Productos que sirven para informar son los boletines, publicaciones, notas de prensa, ruedas de prensa, entrevistas y la adquisición de espacios en periódicos. El programa de información municipal debe sustentarse en principios de veracidad, pluralidad, oportunidad, equidad y transparencia. Estos conceptos son tratados en el capítulo dedicado al marco conceptual de la buena práctica de comunicación municipal.

Programas de divulgación; son programas con un enfoque mercadológico. Están destinados a llevar informaciones que conciten adhesiones al ayuntamiento o cambios de comportamiento de la población que interesen al ayuntamiento. Estos programas siempre tienen como uno de sus objetivos colocar o reforzar una imagen positiva del ayuntamiento. Son temas de divulgación los logros del ayuntamiento, mejoría en los servicios, promoción de proyectos que concitan gran apoyo social, en sí, todos los que mediante la difusión repercutan positivamente en el ayuntamiento.

Programas de formación y capacitación en comunicación; están enfocados a fortalecer la cultura comunicacional de los miembros del ayuntamiento. También deben utilizarse para capacitar a dirigentes comunitarios ya que los mismos son importantes interlocutores entre

la sociedad organizada y el ayuntamiento. La capacitación externa posibilita la mejoría del uso de la comunicación a lo interno de las organizaciones y de éstas con la población, y por lo tanto una mejoría general de la práctica de comunicación en el municipio

Programas de participación; están dirigidos a integrar al ayuntamiento a las juntas de vecinos, organizaciones locales representativas de la población y a la misma población. El ayuntamiento a través de estos programas permite una participación en la gestión local que conlleva atender las propuestas de la población y sus organizaciones, crear los cauces que permitan su realización, y abrirse al control social en el desarrollo de las acciones que se desarrollan. Los Cabildo abiertos, reuniones por barrios, reuniones focalizadas de problemas que afectan a segmentos de la población, realización de trabajos comunitarios, organización compartida de eventos, plebiscitos, sondeos son acciones que permiten la comunicación participativa.

Programas de investigación y análisis; tienen como objetivo investigar, procesar las informaciones y analizar-

las de todo cuanto acontece en el municipio. La información recogida y procesada es el principal insumo que tienen las autoridades para planificar y/o rectificar las políticas de gestión municipal. Las informaciones deben almacenarse en un banco de datos municipal, accesibles a la población. Las encuestas son herramientas que deben utilizar los ayuntamientos, además de otros métodos de investigación.

Programas de atención al usuario; que tienen como objetivo crear canales directos entre el ayuntamiento y los usuarios de los servicios municipales que permitan al ayuntamiento brindar todas las informaciones que debe conocer el usuario y conocer las deficiencias, fallos, e inconvenientes que causan en el usuario la prestación de los servicios. Lo ideal es habilitar una oficina para la comunicación con el usuario. Otros medios son habilitar teléfonos de información, quejas y reclamos, disponer de hojas impresas de reclamos para que sean rellenas por el usuario, y si se tiene página web habilitar un espacio digital, entre otros.

9. Publica o da a conocer a través de cualquier medio, lo percibido por los Funcionarios de Primer Nivel (Síndico, Secretario, Tesorero, Otros Funcionarios), por concepto de:
- | | | |
|------------------------------|----|----|
| a. Sueldo | Si | No |
| b. Plan de Retiro | Si | No |
| c. Regalía y Préstamos | Si | No |
| d. Viáticos y Gastos Conexos | Si | No |
| e. Gastos de Representación | Si | No |
10. Las Autoridades Municipales difunden o publican, a través de murales, medios impresos o electrónicos, o tiene a la vista de los Ciudadanos de forma periódica información sobre los Proveedores Municipales donde se detalle la siguiente información:
- | | | |
|---|----|----|
| a. Nombre del Proveedor | Si | No |
| b. Monto de la venta del Proveedor al Ayuntamiento | Si | No |
| c. Cuentas por pagar Proveedores | Si | No |
| d. Monto de las Cuentas por Pagar Proveedores | Si | No |
| e. Productos o insumos que se vende al Ayuntamiento | Si | No |
11. Se hace pública o se mantiene a la vista de los Ciudadanos de manera constante, alguna Relación de Pago a Proveedores u Ordenes de Compras:
- | | |
|----|----|
| Si | No |
|----|----|
12. a. Se publica o difunde a través de cualquier medio al Acceso de los Ciudadanos de manera constante, Un listado de las obras realizadas y por realizar:
- | | |
|----|----|
| Si | No |
|----|----|
- b. Se detalla el tipo de obra:
- | | |
|----|----|
| Si | No |
|----|----|
- c. Localización de la Obra:
- | | |
|----|----|
| Si | No |
|----|----|
- d. Monto de inversión por obra:
- | | |
|----|----|
| Si | No |
|----|----|
13. a. El Ayuntamiento publica el presupuesto aprobado por la Sala Capitular y Ratificado por la LMD:
- | | |
|----|----|
| Si | No |
|----|----|
- b. ¿Se da a conocer la comparación entre el presupuesto aprobado y el ejecutado de ingresos y egresos?:
- | | |
|----|----|
| Si | No |
|----|----|
14. Se publican o dan a conocer las actas de las Sesiones de la Sala Capitular:
- | | |
|----|----|
| Si | No |
|----|----|

ÁREA: PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN FINANCIERA

15. Estaría en disposición de que en su Ayuntamiento se constituya un Comité Técnico o de transparencia Municipal, al que se integre al menos un (1) Representante de la Ciudadanía:
Si No
16. Si la respuesta anterior es sí, estaría dispuesto a realizar una convocatoria pública para invitar y seleccionar a dicho (s) representante (s):
Si No
17. a. No objetaría que el Representante de la Comunidad tenga acceso a la información Financiera-Administrativa del Ayuntamiento:
Si No
b. O cree que su rol debe ser sólo como Observador:
Si No
18. Estaría en disposición de aceptar y acatar las propuestas o disposiciones emanadas de dicho Comité:
Si No
19. a. Pondría a disposición de los Ciudadanos a través de algún medio impreso, electrónico o de acceso público, de manera permanente, las disposiciones y/o resoluciones emanadas de la Junta de Compras Municipales.
Si No
b. ¿Existe dicha Junta en este Ayuntamiento?
Si No
20. Tienen los Ciudadanos acceso, ya sea de manera directa o a través de medios impresos o electrónicos y de manera permanente, a los Registros o Listados de las Operaciones de Compras, asignaciones o licitaciones, y dicha información contiene los siguientes requerimientos:
- | | | |
|---|----|----|
| a. ¿Existen los Registros? | Si | No |
| b. Incluye la fecha de la Operación | Si | No |
| c. ¿Incluye el Nombre o Nombre Comercial del Proveedor? | Si | No |
| d. Se incluyen los Montos de la Operación | Si | No |
21. Existe en el Municipio algún Plan, Programa o Presupuesto Participativo desarrollándose:
Si No
22. Ha recibido el Ayuntamiento aportes voluntarios de recursos de parte de la Comunidad, en el presente ejercicio presupuestal:
Si No
23. Existen en el Municipio Mecanismos de Auditoría Social establecidos²⁰, como reglamentos de funcionamiento, Comités de Auditoría, etc., para el control y seguimiento en los presupuestos, financiamiento y ejecución de los proyectos y obras Municipales.
Si No
24. ¿Cuenta el Ayuntamiento con Comités Municipales Sectoriales (Salud, Educación, etc.) con Participación Comunitaria?
Si No

ÁREA: COMUNICACIÓN GOBIERNO MUNICIPAL-SOCIEDAD CIVIL: APERTURA

- 25 a. Se realiza una Convocatoria Pública para invitar a la Ciudadanía a participar de las Sesiones del Consejo Municipal o de la Sala Capitular.
Si No
- b. Número de Sesiones al Año dónde se realiza la convocatoria _____
- c. % de Sesiones en que se realiza la convocatoria _____
26. Participa la Comunidad en el Control fiscal del Municipio, o establecen las autoridades canales de comunicación y participación que posibiliten a los Ciudadanos el ejercicio de este derecho²¹.
Si No
27. Se hacen públicos los Balances Semestrales de la Gestión Municipal, a través de cualquier medio de comunicación que consideren pertinente.²²
Si No
28. Establece el Mecanismo de Formación del CTM (y se cumple con ello) algún acápite donde se garantice o asegure la permanencia del mismo y donde se indique que la selección de los nuevos integrantes debe realizarse a mitad del período de gobierno, de manera escalonada y que el cambio no se debe dar al inicio de la administración para Garantizar continuidad más allá de la Gestión actual.
Si No
29. a. Se realizan las reuniones del CTM o de los otros Comités con la Periodicidad que el reglamento lo señala (sí existe el reglamento).
Si No
- b. Total de Comité Municipales _____
- c. Número de Sesiones de los Comités _____
- d. Periodicidad de las Sesiones _____
30. Se establece en el (los) reglamento (s) del (los) Comité(s) Municipales que la Comunidad cuente con representación (o que los ciudadanos tengan acceso a las informaciones emanadas del (los) Comité (s)).
Si No
31. Señala el Reglamento para la Creación del CTM u otro Comité Municipal, que el mismo deba estar integrado por al menos un Regidor de la oposición.
Si No
32. a. Existe alguna Ordenanza Municipal²³ o el Reglamento Municipal o La Ley Orgánica Municipal, que señale que las Sesiones del Cabildo sean Públicas (con acceso de los ciudadanos) y Abiertas (con participación activa y regida por un reglamento).
Si No
- b. ¿Fueron realizadas Sesiones (Abiertas) durante el último año? Si No
- c. Número de Sesiones realizadas _____

33. a. Sobre las Sesiones de la Sala²⁴, se hace pública la agenda a tratar y se respeta la misma (no se cambia)
Si No

b. Se da a conocer la Agenda con al menos 36 horas de antelación Si No

c. Se realiza el día, hora y lugar señalado
Si No

34. Se reúne la Sala Capitular o miembros de la misma (que signifiquen mayoría) para revisar, tratar o consensuar temas oficiales previo a las Sesiones de la Sala y estas son secretas y cerradas.

Siempre _____

Habitualmente _____

Nunca _____

35. Existe un Reglamento aprobado por el Cabildo o la Sala Capitular de Participación Ciudadana / Comunitaria y se cumple con el mismo.

Si No

36. Ha recibido (en los últimos 6 meses) o está recibiendo el personal Técnico Municipal capacitación o entrenamiento en algunas de las competencias necesarias para sus funciones:

Si No

37. Ha recibido (en los últimos 6 meses) o está recibiendo el Ayuntamiento Asistencia Técnica de los Organismos de Supervisión y Control (LMD, Cámara de Cuentas, Contraloría), o de alguna otra Institución:

Si No

38. Mantiene el Ayuntamiento programas o acuerdos de Asociatividad con otros Municipios:

Si No

39. a suscrito el Ayuntamiento Alianzas Estratégicas Con Instituciones Públicas o Privadas, nacionales o Internacionales de Asistencia Técnica y Cooperación para el Desarrollo:

Si No

ÁREA: ATENCIÓN CIUDADANA: EFICIENCIA EN LOS SERVICIOS

40. Existe información y se difunde a la ciudadanía sobre los procedimientos para realizar cualquier tipo de trámite relacionado con el pago de los impuestos, tasas, tributos, etc.:

Si No

41. Se dispone de algún medio mediante el cual se dé a conocer los derechos y obligaciones del Gobierno Municipal y de los Ciudadanos:

Si No

42. Se imprimen y distribuyen trípticos (o algún otro material) o se tiene a la vista y disposición del público los requisitos, costos y tiempos de respuesta para los usuarios de los siguientes servicios municipales:

a. Espectáculos Públicos	Si	No
b. Anuncios, Muestras y Carteles	Si	No
c. Registro Civil y Conservaduría de Hipotecas	Si	No
d. Inhumaciones y Exhumaciones	Si	No
e. Impuestos sobre solares urbanos no edificados	Si	No
f. Contrato de ventas Condicionales	Si	No
g. Impuestos sobre habitaciones de hoteles y moteles	Si	No
h. Rotura de Calles, aceras y Contenes	Si	No
i. Licencia para construcción	Si	No
j. 5% terrenos no urbanizados	Si	No
k. Arrendamientos de Solares	Si	No
l. Arrendamientos de terrenos y nichos de cementerios	Si	No
m. Arbitrio y Recogida de Basura	Si	No
n. Alquiler de equipos pesados	Si	No
o. Matanza y Expendio de Carnes	Si	No
p. Mercados y Hospedajes	Si	No
q. Galleras	Si	No
r. Corrales para animales	Si	No

43. Existe alguna de las siguientes formas de atención ciudadana:

Sistema Telefónico _____ Acceso a través de Internet _____ No Hay Sistema Telefónico _____ No hay Acceso a Internet _____ Ventanilla o estructura de Asistencia e Información _____ Línea de Ayuda Comunitaria _____ Vías de Comunicación Directa con las Autoridades _____ Línea Azul _____
Otras _____

44. Posee el Ayuntamiento algún Plan Estratégico o algún documento en donde este esbozada su Visión Estratégica de Largo Plazo:

Si No

Ponderaciones Generales del Cuestionario M E = P T A

Indicador	Preguntas Asociadas	Elementos x Pregunta	Puntaje x Elemento	Puntaje x Pregunta	Puntaje x Indicador
Transparencia					
1. Ingresos municipales	Pregunta 1	2	1.0638	2.1276	5.3190
	Pregunta 2	2	1.0638	2.1276	
	Pregunta 3	1	1.0638	1.0638	
2. Información contribuyentes	Pregunta 4	4	1.0638	4.2552	4.2552
3. Egresos municipales	Pregunta 5	4	1.0638	4.2552	9.5742
	Pregunta 6	4	1.0638	4.2552	
	Pregunta 7	1	1.0638	1.0638	
4. Deuda pública municipal	Pregunta 8	1	1.0638	1.0638	1.0638
5. Salarios autoridades y funcionarios	Pregunta 9	5	1.0638	5.319	5.3190
6. Información proveedores	Pregunta 10	5	1.0638	5.319	6.3828
	Pregunta 11	1	1.0638	1.0638	
7. Obras públicas municipales	Pregunta 12	5	1.0638	5.3190	5.3190
8. Presupuesto municipal	Pregunta 13	2	1.0638	2.1276	2.1276
9. Democratización de las sesiones	Pregunta 14	1	1.0638	1.0638	1.0638
Total Campo Transparencia	14	38		40.4244	40.4244

Participación

10. Democratización comités municipales	Pregunta 15	1	1.0638	1.0638	2.1276
	Pregunta 16	1	1.0638	1.0638	
11. Democratización de la información	Pregunta 17	2	1.0638	2.1276	2.1276
12. Sumisión ante la participación	Pregunta 18	1	1.0638	1.0638	1.0638
13. Corresponsabilidad en las decisiones	Pregunta 19	2	1.0638	2.1276	8.5104
	Pregunta 20	4	1.0638	4.2552	
	Pregunta 21	1	1.0638	1.0638	
	Pregunta 22	1	1.0638	1.0638	
14. Existen comisiones auditoria social	Pregunta 23	1	1.0638	1.0638	1.0638
15. Participación comunidad en co-gobierno	Pregunta 24	1	1.0638	1.0638	1.0638
Total Campo Participación	10	15		15.9570	15.9570

Apertura

16. Apertura de los consejos municipales	Pregunta 25	1	1.0638	1.0638	1.0638
17. Acceso a información financiera	Pregunta 26	1	1.0638	1.0638	2.1276
	Pregunta 27	1	1.0638	1.0638	

18. Reglamentación comités Municipales	Pregunta 28	1	1.0638	1.0638	2.1276
	Pregunta 29	1	1.0638	1.0638	
19. Reputación ciudadana en comités mcpales	Pregunta 30	1	1.0638	1.0638	1.0638
20. Representatividad de los comités	Pregunta 31	1	1.0638	1.0638	1.0638
21. Acceso a las sesiones	Pregunta 32	2	1.0638	2.1276	5.3190
	Pregunta 33	3	1.0638	3.1914	
22. Transparencia de las sesiones	Pregunta 34	1	1.0638	1.0638	1.0638
23. Reglamentación de la participación	Pregunta 35	1	1.0638	1.0638	1.0638
24. Acceso a capacitación y asist. técnica	Pregunta 36	1	1.0638	1.0638	2.1276
	Pregunta 37	1	1.0638	1.0638	
25. Asociatividad del gobierno municipal	Pregunta 38	1	1.0638	1.0638	2.1276
	Pregunta 39	1	1.0638	1.0638	
Total campo apertura	15	18		19.1484	19.1484

Eficiencia

26. Transparencia en los servicios	Pregunta 40	1	1.0638	1.0638	2.1276
	Pregunta 41	1	1.0638	1.0638	
27. Derechos y obligaciones municipales	Pregunta 42	1	1.0638	1.0638	1.0638
28. Atención ciudadana	Pregunta 43	1	1.0638	1.0638	1.0638
29. Planificación y visión estratégica	Pregunta 44	1	1.0638	1.0638	1.0638
30. Eficiencia en procedimientos financieros	Pregunta 45	3	1.0638	3.1914	15.9570
	Pregunta 46	3	1.0638	3.1914	
	Pregunta 47	4	1.0638	4.2552	
	Pregunta 48	1	1.0638	1.0638	
	Pregunta 49	2	1.0638	2.1276	
	Pregunta 50	2	1.0638	2.1276	
31. Descriptores de cargos	Pregunta 51	2	1.0638	2.1276	2.1276
32. Competencias en las funciones	Pregunta 52	1	1.0638	1.0638	1.0638
Total campo eficiencia	13	23		24.4674	24.4674
	52	94			

100 / 94 = 1.0638

Índice de opacidad 100.00

NOTAS

- 1 Sección tomada de Fernán González, Renata Segura e Ingrid Bolívar, Participación ciudadana y recuperación de la política, Santa Fe de Bogotá, abril 1997.
- 2 Pedro A. Hernández-CEPAE “Estrategias para la Participación Comunitaria en los gobiernos municipales, El caso de San José de Ocoa”, tomados de Gestión Participativa de las Asociaciones. Equipo Claves. Editorial Popular, S.A. 2da. Edición. Madrid España, 1998.
- 3 Consultar el anteproyecto de ley de participación social, elaborado por el CONARE.
- 4 Pedro A. Hernández-CEPAE, recuperados en talleres y seminarios de estrategias para la participación comunitaria en los gobiernos municipales, El caso de San José de Ocoa,
- 5 Fernán González, Renata Segura, Ingrid Bolívar: Participación Ciudadana y recuperación de la política, páginas 26 y 27. Fondo para la Participación Ciudadana, Ministerio del Interior, Colombia.
- 6 Nota: Síntesis de textos selectivos del libro: “A volar machete y apretar las tuercas”, Alforja, San José, 1989.
- 7 Ver en anexos a este manual, los canales, los productos, los públicos metas y los programas de comunicación.
- 8 Honradez, rectitud, probidad, honestidad, transparencia.
- 9 Ayuntamiento: órgano de gobierno municipal, municipalidad, alcaldía, prefectura.
- 10 Ver en anexos a éste manual, los instrumentos de integridad del ME=PTA en la Gestión Financiera Municipal.
- 11 El continuo nos muestra que es lo mismo hablar de índice de transparencia o de opacidad, ya que por tratarse de conceptos opuestos, son representados en la misma recta numérica.
- 12 KLITGAARD, Robert, MACLEAN-ABAROA, Ronald y PARRIS, Lindsey “Una estrategia práctica para lidiar con ilícitos municipales”, Cuaderno de Trabajo Nro. 7 del Programa de Gestión Urbana, mayo de 1996. PNUD/UNCHS (Habitat)/Banco Mundial., Quito, Ecuador. 1998.
- 13 En el caso de nuestros ayuntamientos los organismos de control son: la Liga Municipal Dominicana, la Cámara de Cuentas y la Contraloría General de la República.
- 14 En la literatura especializada se encontrarán otros términos que definen a la rendición de cuenta en este mismo sentido, abarcando los tres elementos citados, como “accountability” del inglés que no tiene una traducción exacta, o la palabra responsabilidad que no existe en el español y que fue acuñada con el propósito de explicar el primero. En este texto, los tres términos se toman como sinónimos para referirse al mismo concepto.
- 15 Provincia de mayor porcentaje de personas mayores de 6 años sin educación del país.
- 16 La más alta del país.
- 17 Inodoro, letrina privada o compartida.
- 18 Mayor porcentaje en el país.
- 19 Ver “cuando se quiere se puede” proceso de sistematización de experiencias sociales del programa de desarrollo humano sostenible local en la Subregión Enriquillo.
- 20 Sustentados, avalados o reconocidos por Ordenanzas o reglamentos municipales. El Decreto No. 39-03, del Poder Ejecutivo. Crea las Comisiones de Auditoría Social.
- 21 Título IV: Régimen de Control Fiscal, Artículo 57. Anteproyecto de Ley Orgánica Municipal.
- 22 Ídem, Artículo 58.
- 23 Anteproyecto de Ley Orgánica Municipal, Artículo 158. Proposición: Durante las sesiones ordinarias o extraordinarias del Consejo de Regidores, cualquier Regidor puede proponer la realización de un Cabildo Abierto. También las organizaciones sociales del Municipio. Se deberá realizar un Cabildo Abierto por lo menos una vez cada dos meses.
- 24 Las que se realizan de forma habitual, ya sean ordinarias o extraordinarias.
- 25 Datos requeridos: “libro de Banco”, “Tarjetero presupuestario de ingresos” y “Tarjetero de egresos”.

