

Fundación ESQUEL
ESCUELA DE GESTIÓN PÚBLICA (ESGP)

**SISTEMATIZACIÓN
DE UNA EXPERIENCIA
DE FORMACIÓN-ACCIÓN**

ÍNDICE

Capítulo UNO

Sistematizar: reconstruir, aprender, continuar

Página 3

Capítulo DOS

- 2.1. Una Escuela a la medida de la historia y del sujeto 8
- 2.2. Marcas de identidad de la Escuela 20

Capítulo TRES

Dimensión política

- 3.1. Escenario de transiciones, cambios y desafíos 25
- 3.2. Propuesta estratégica: la joya de la ESGP 32

Capítulo CUATRO

Dimensión académica y pedagógica

- 4.1. Línea de base: alimento para comenzar 48
- 4.2. Malla curricular: un tejido bañado de práctica 55
- 4.3. Enfoque pedagógico: aprender en todos los rincones 59

Capítulo CINCO

Dimensión de la gestión

- 5.1. Comunidad de aprendizaje: sentidos comunes 68
- 5.2. Cooperación: apoyo y acompañamiento 76

Capítulo SEIS

ESGP: luces, sombras, desafíos

78

CAPÍTULO UNO**SISTEMATIZAR: RECONSTRUIR, APRENDER, CONTINUAR****SENTIDO Y ALCANCE****Conocer para cambiar**

Iniciamos este texto consignando la comprensión de Sistematización que utilizamos, reconociendo ante todo que no es un concepto unívoco. Esta precisión es importante por la existencia de diversas interpretaciones y ejercicios de sistematización, no exentos de distorsiones.

Algunas prácticas generalizadas sobre la sistematización la asocian con un informe final de programa, con un relato o descripción de una práctica o con la presentación de resultados, especialmente cuantitativos y financieros. En otras ocasiones, se la asocia e incluso utiliza como sinónimo de ejercicios de investigación o evaluación final. En varios casos se la realiza como respuesta a un requisito externo y formal.

Evaluación, investigación y sistematización son hermanas y se complementan. Las tres aportan a conocer la realidad para cambiarla. Producen conocimiento a partir de la práctica. Generan insumos para mejorar las prácticas.

- La evaluación es un primer nivel de elaboración conceptual cuyo énfasis está en los resultados.
- La investigación genera conocimiento científico, basado en un cuerpo teórico; tiene mayor grado de abstracción y generalización.

Entendemos la Sistematización como una modalidad y nivel particular de investigación cualitativa que busca recuperar el sentido y la lógica integral de una experiencia. Un ejercicio que intenta leer críticamente procesos y resultados de una práctica con una visión de conjunto.

Sistematizar alude a *reconstruir un sistema*¹, a rearmar las piezas de un todo con sus relaciones, "para identificar y poner en el lugar que le corresponde el acumulado y la experiencia lograda..."².

Situamos a la Sistematización entre la descripción y la reflexión teórica. Se trata de un primer nivel de conceptualización, una forma particular de producción de

¹ La concepción tiene como referentes a las propuestas de Óscar Jara, el equipo Alforja, Dimensión Educativa, Tarea, CEDECO, CEASPA, CEAAL y otros colectivos de Educación Popular, activos sobre todo en las décadas 1970 y 1980.

² *Una nueva alternativa. Sistematización de la experiencia en el ámbito del desarrollo del Fondo Ecuatoriano Canadiense de Desarrollo, 1996-2002.* Quito, Abya-Yala, 2003.

conocimiento, que tiene a la práctica como referente central y a lo cualitativo como ámbito de tratamiento.

Sistematizar es "construir conocimiento, hacer teoría desde la práctica vivida" [...] "La sistematización se propone lograr un conocimiento que no sea ajeno ni opuesto a la experiencia [...] se trata de una lectura organizada y consciente de la práctica"³.

*Vale la pena reflexionar un poco sobre lo ocurrido en la Escuela.
Ahora que ha pasado el estudio de los módulos y la propuesta
se pueden ver los aciertos y los errores más claramente.
(Estudiante San Miguel de los Bancos)*

Las distintas definiciones revisadas sobre la Sistematización coinciden en algunos aspectos. Uno de ellos es que se trata de "capturar" el significado de la experiencia y sus efectos. Otro, que supone procesos de reflexión evaluativa, de interpretación, de resignificación de la realidad.

Un tercer aspecto alude a la ubicación de las experiencias en contextos determinados, a su carácter histórico. Como afirman Cendales y Mariño, "los sistemas no están suspendidos en el aire, se encuentran ubicados en un espacio y un tiempo determinado... están contextualizados".

Como cuarto aspecto cabe señalar que en la base de toda sistematización advertimos que el sistema ha sido creado para tratar de resolver un problema determinado; el sistema resulta ser la fórmula para superar el problema o la contradicción concreta. Un último aspecto se refiere a que se sistematiza para comunicar, para socializar con actores participantes y otros actores con diverso grado de cercanía.

Como parte de sus principios y normativas internas ESQUEL desarrolla un Sistema de planificación, monitoreo y evaluación para todos sus programas y proyectos. Desarrolla también un Sistema de Gestión de Conocimientos que busca aprender de las experiencias reflexionadas y sistematizadas para superarlas en el futuro.

Para la Fundación ESQUEL, coordinadora general de la experiencia, la Sistematización constituye una operación natural y estructural del proceso de gestión. Se desarrolla en todos sus programas y proyectos. Es ingrediente de una organización que gestiona el conocimiento, que aprende de su propia práctica con

³ Germán Mariño, Lola Cendales, Sergio Martinic y otros. *La sistematización en el trabajo de educación Popular*. Colombia, Colección APORTES de Dimensión Educativa.

visión de futuro. La sistematización no cierra los procesos: los reconstruye para generar nuevos desafíos.

IMPORTANCIA Y UTILIDAD

Rearmar el rompecabezas

Valoramos la Sistematización como oportunidad de aprendizaje, como proceso y resultado. Como resultado visibiliza el conjunto de actores y amplifica distintas miradas y voces. Como proceso, desarrolla análisis y síntesis, reconoce presentes y proyecta futuros, promueve la crítica y la autocrítica, articula teoría y práctica.

Para O. Jara⁴ la sistematización aporta comprensión completa para mejorar la práctica, recursos para compartir con otros, contribuciones a la reflexión teórica. Para ESQUEL, adicionalmente, favorece el enriquecimiento de la memoria colectiva. Constituye un estímulo para no repetir el presente y para fortalecer institucionalidad.

*Si la Escuela va a continuar, como aspiramos, hay que revisar lo que ha pasado para repetir las cosas positivas y evitar las cosas negativas.
(Alcalde zona norte)*

Son especialmente relevantes tres contribuciones de la Sistematización, que son las que le dan el título a este capítulo: reconstruir, aprender y continuar.

- **Reconstruir** la lógica y la totalidad de una experiencia, produciendo nuevo conocimiento con la práctica como fuente determinante. Ello demanda, entre otras cosas, recoger y documentar la información, interpretarla críticamente, proponer visiones globalizadoras, recomponer los elementos y sus relaciones, con visión de sistema.
- **Aprender** de la experiencia y su valoración, de las realizaciones y también de las limitaciones, los procesos truncos, los errores y omisiones. Aprender de las buenas prácticas, de las experiencias inspiradoras, de los procesos colectivos y personales, de los resultados pequeños y de los grandes logros.
- **Continuar** nuevos procesos a partir de los aprendizajes identificados. Continuar tomando decisiones sobre la base de las conclusiones y recomendaciones de la sistematización. Continuar diseñando escenarios

⁴ Jara, Óscar (1988). *Para sistematizar experiencias*. Costa Rica, ALFORJA.

futuros de mejoramiento de las prácticas. Continuar atrayendo nuevos actores y aliados⁵.

Ilustración, diagrama con tres palabras en sentido de camino o ruta
Reconstruir - Aprender - Continuar

Una actividad como esta siempre entraña riesgos; se trata de identificarlos de antemano para evitarlos, suprimirlos o minimizarlos. En la Sistematización el peor riesgo es "quedarse en la mera descripción de los elementos que se ven, sin llegar a comprender la lógica, la racionalidad que regula sus movimientos. Y es frecuente que esto suceda. Se acumulan cientos de informaciones [...] pero no se logra entender el sistema. Se poseen fragmentos sueltos, sin amarrar, que crean la ilusión de comprensión"⁶.

En este proceso intentamos recuperar la voz de los participantes, favorecer la comunicación de experiencias así como la rendición de cuentas y proporcionar insumos para la toma de decisiones, proyectando los mejores aprendizajes hacia el futuro.

*Es importante escribir la historia de este proceso para ver cómo han caminado los otros actores, municipios y zonas. Para ver qué cosas han salido bien qué cosas han quedado a mitad de camino...
(Taller final Cuenca, zona sur)*

La participación de los actores constituye una característica central. Para este ejercicio hemos recuperado opiniones y sugerencias de una gran cantidad de participantes: alcaldes, coordinadores, estudiantes, educadores, tutores, asistentes técnicos, directores. Sus voces irán apareciendo y entretejiéndose con los resultados parciales y finales de la sistematización.

FINALIDADES DE ESTA SISTEMATIZACIÓN **Para qué este ejercicio**

El **propósito general** que anima la Sistematización es el de reconstruir desde la práctica el modelo de escuela (ESGP) para comprender integral y críticamente su alcance y su lógica, y para desarrollarlo con miras a intervenciones futuras.

⁵ Para Daniel Selener los objetivos de la sistematización son conservar información, mejorar la ejecución y resultado del proyecto, promover el empoderamiento popular, contribuir al entendimiento mutuo, fortalecer la capacidad organizacional, fortalecer a la sociedad civil.

⁶ Cendales, Lola y Mariño, Germán (1987). "Anotaciones acerca de la sistematización" en *La Sistematización en el Trabajo de Educación Popular*. Revista Aportes n° 32. Chile, CIDE.

Los **objetivos específicos** de este trabajo son los siguientes:

- Recuperar el proceso integral y una mirada de conjunto
- Valorar roles, miradas y voces de los actores participantes
- Socializar y rendir cuentas de la experiencia
- Identificar buenas prácticas y aprendizajes de utilidad para el futuro.

OBJETO Y DESTINATARIOS

Pensando en los lectores

El objeto de la Sistematización es el modelo de escuela alternativa de adultos – Escuela de Gestión Pública (ESPG)– que apoya propuestas de desarrollo de gobiernos locales de tamaño pequeño y mediano. Se incluyen en el modelo los componentes y dimensiones de la propuesta, los sustentos políticos y técnicos, el trayecto general y sus procesos, los resultados alcanzados.

La experiencia motivo de la Sistematización se desarrolló durante 28 meses, desde marzo de 2009 con las actividades de organización de la Escuela, hasta julio de 2011 en que termina la formación presencial en España de un grupo seleccionado.

Los destinatarios de los resultados de la Sistematización son en primer lugar todos los actores participantes y, en segundo lugar, las personas e instituciones relacionadas con gobiernos locales: alcaldes, investigadores, promotores, activistas sociales.

La experiencia sistematizada debe llegar primerito a todos los que hemos participado en las distintas zonas. Y luego debe hacerse conocer a otros funcionarios, Municipios y Juntas parroquiales. Estoy segura que algunos van a querer seguir nuestras experiencias.
(Estudiante Cotacachi)

CAPÍTULO DOS

En este capítulo desarrollamos dos temas relevantes. En el primero se describen las características principales de la Escuela de Gestión Pública (ESGP). En el segundo se sintetizan las marcas de identidad de la Escuela, las señas particulares que le dan valor agregado.

2.1. UNA ESCUELA A LA MEDIDA DE LA HISTORIA Y DEL SUJETO

La ESGP es una **iniciativa de formación de calidad** destinada a mejorar las capacidades de los funcionarios públicos y líderes sociales y, por tanto, la de gestión de los municipios, de tamaño pequeño y mediano.

El **fundamento esencial** de la Escuela de Gestión Pública radica en la situación contextual del país, signada en estos tiempos por transiciones y cambios. La Escuela⁷ se ubica en el marco de la institucionalidad pública que enfrenta un particular momento de definiciones y exigencias determinadas por la nueva Constitución Ecuatoriana.

También son referentes importantes el Plan Nacional de Desarrollo para el Buen Vivir; el nuevo Código de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) y la Ley de Participación Ciudadana.

En estos momentos los Municipios estamos presionados por nuevas y múltiples obligaciones. No siempre estamos preparados para hacer tantos cambios y reajustes en tiempos muy cortos.
(Alcalde zona sur)

En este escenario de cambios, los gobiernos locales, los GAD, adquieren una dimensión especialmente importante porque son instancias que guardan relación directa con la población, con sus necesidades y expectativas y con un acumulado histórico y cultural⁸. También por el potencial de cambio que tienen tanto para sus poblaciones cuanto para instancias similares o superiores.

Se torna relevante todo esfuerzo por fortalecer estas instituciones para que respondan al desafío de construir el "buen gobierno", para que cumplan con

⁷ *Nuestra Escuela: se aprende, se hace, se recrea.* Documento base, Coordinación Central, marzo 2010.

⁸ Estos temas se tratan con mayor amplitud en el capítulo siguiente.

eficiencia sus nuevas competencias, para que garanticen la vigencia de los derechos a sus ciudadanos y puedan lograr el Buen Vivir.

No hay globalidad que valga si no hay localidad que sirva.
Carlos Fuentes

La lectura del contexto se complementa con la explicitación de concepciones y apuestas políticas que constituyen el marco de referencia para la Escuela, sobresaliendo como concepto central el del **desarrollo territorial** junto con el de **democracia representativa, participativa y deliberante**⁹.

La valoración de las coordenadas del contexto, junto con el marco de referencia, constituye el sustento más significativo de la Escuela.

Inscritos plenamente en estas coordenadas la Fundación ESQUEL –con el apoyo técnico de Cooperación Internacional y con el financiamiento de la Comunidad Autónoma de Madrid– crea la Escuela de Gestión Pública (ESGP) con la intención de convertirla en un espacio que dinamice el desarrollo de capacidades y destrezas del talento humano, recurso fundamental de la institucionalidad pública.

Para la ejecución ESQUEL establece una alianza con dos universidades de alto prestigio: la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) para la zona norte y la Universidad del Azuay (UDA) para la zona sur. Se establece así un triángulo de organizaciones para la administración de la iniciativa: los Municipios, las Universidades y las instituciones auspiciantes (Cooperación Internacional y Fundación ESQUEL).

Diagrama.
Triángulo con instituciones: municipios, universidades, instituciones auspiciantes

La experiencia de trabajar como universidades en alianza con una ONG como ESQUEL, con amplio conocimiento de proyectos de desarrollo social, ha sido muy interesante y nos aporta con muchos aprendizajes.
(Coordinación UDA)

La Escuela está concebida como **un espacio** destinado a

⁹ Estos temas aparecen tratados ampliamente en el capítulo anterior.

- atender necesidades de una formación que potencie capacidades y competencias para incidir en la calidad del capital humano que trabaja en los Municipios
- dinamizar la capacidad de gestión institucional local, para que produzca resultados de calidad que incidan en las condiciones de vida de la ciudadanía
- impulsar el uso activo de tecnologías e innovaciones, que asegure servicios municipales ágiles, transparentes y eficientes.

PROPÓSITOS Y OBJETIVOS

Intenciones claras

El **propósito** que anima la propuesta es apoyar el fortalecimiento de las instituciones públicas de Ecuador, a través de una formación de calidad para los funcionarios y líderes sociales de Municipios pequeños y medianos. La finalidad última alude al compromiso de mejorar las condiciones de vida en las ciudades pequeñas, de potenciar las riquezas culturales, sociales y naturales que poseen y de activar su capital social, para que su presencia y fuerza hagan efectivo el Buen Vivir.

El **objetivo general** que anima a la Escuela es contribuir a la formación de autoridades, funcionarios y líderes locales para mejorar la gestión por resultados, en el sistema público local, con el fin de fortalecer el capital humano con competencia y destrezas especializadas, que impacten de forma directa en el desempeño de los gobiernos locales involucrados en la propuesta.

El **objetivo específico** que impulsa la iniciativa es mejorar la calidad de gestión y el servicio a la ciudadanía de municipios ecuatorianos pequeños a través de una formación de calidad para funcionarios públicos, que será impartida por la ESGP. La Escuela apunta entonces a desarrollar capacidades que incidan en el fortalecimiento institucional para brindar mejores servicios a la ciudadanía.

Las definiciones precedentes definen la apuesta y la lógica general de la iniciativa:

- Creación o reinención de una oferta: escuela de formación de calidad, de desarrollo de capacidades.
- Orientación central: mejorar capacidades y competencias de actores municipales.
- Dirección: cambio o mejoramiento de la gestión y el servicio social de un municipio provocado desde adentro, desde actores y protagonistas municipales.
- Intencionalidad: ciudadanos de territorios locales más involucrados y mejor atendidos.

Diagrama. Lógica de la propuesta general
... Transformación de la realidad en contexto de cambios
... por... acción de instancias protagonistas: los Municipios
... con mayor compromiso y mejores herramientas de sus integrantes
... gracias al ... efecto de formación innovadora y de calidad.

Como **resultado** de su trabajo de formación, la Escuela pretende desarrollar un triple conjunto de capacidades en sus participantes¹⁰:

- **Estratégicas:** definir qué horizonte hay en perspectiva, qué posición define su enfoque y cuál es la razón de ser de su institución (¿Qué?).
- **De gestión:** cómo organizar y operar en la dirección que exigen los cambios y cómo avanzar en los ciclos de mejoramiento (¿Cómo?).
- **Relacionales:** saber leer el entorno y aprovechar la coyuntura para establecer alianzas y capturar sinergias que ofrezca el ambiente. (¿Con quién?).

Diagrama.
Cuadro con bloques de tres tipos de capacidades

Creo que lo central de la Escuela era desarrollar conocimientos prácticos, conocimientos que nos sirvan en el trabajo diario como personas y como Municipio. Y todo eso para atender mejor a la población de nuestro sector.
(Estudiante Sigsig)

ACTORES: INSTITUCIONES Y PERSONAS **Los motores de la Escuela**

En esta primera experiencia de la Escuela, los protagonistas –su razón de ser– se sitúan a nivel de los Municipios y, entre ellos, los pequeños y medianos. Y también en otro nivel: los 100 participantes de las actividades formativas de la ESPG.

La selección de la **institución municipal**, como actor e interlocutor de la propuesta, se sustenta en una histórica certeza de la relevancia de su rol para un desarrollo integral de los ciudadanos, en especial los menos atendidos; de la cercanía de estas

¹⁰ Escuela de Gestión Pública. Documento base. Cooperación Internacional.

instancias y sus autoridades con la población, que genera niveles de compromisos más estrechos con su desarrollo y bienestar; y, finalmente, de la experiencia y conocimiento acumulados sobre la realidad y potencial municipal por parte de ESQUEL y las Universidades socias.

La focalización en **10 municipios de tamaño pequeño y mediano** obedece al reconocimiento de que en general son instancias poco atendidas y disponen de escasa o nula oferta de formación de calidad, con contadas excepciones. Por añadidura, son espacios que han estado menos expuestos a intervenciones o influencias externas y adicionalmente muestran gran disposición para mejorar su gobierno, generando demandas importantes en el campo de la gestión.

Otros criterios de selección que se consideraron fueron: indicadores de inclusión social, mapas de pobreza, dinámicas productivas, vigencia de planes estratégicos, diagnósticos institucionales, voluntad política de las nuevas autoridades, presencia de ESQUEL en el territorio.

En cada Municipio se seleccionó un número aproximado de 10 participantes, para un total de **100 participantes** de la Escuela. Las personas se inscribieron en forma voluntaria y contaron con el respaldo de sus Alcaldes o Alcaldesas. Se apostó a la combinación de diversos perfiles: representantes políticos (Alcaldes y Concejales) y funcionarios técnicos. A ellos se añadió 1-3 delegados de la sociedad civil por el papel que desempeñan en el diseño, seguimiento y exigibilidad de las políticas públicas municipales.

CUADRO.

- Municipios participantes por zona, norte y sur
- Número de personas por municipio

Destacamos algunos aspectos respecto de los participantes. Primero, su agrupación en dos zonas -norte y sur-, que coinciden con algunas características particulares de organización, de historia, de experiencia. Cada una de ellas tuvo como responsable a una Universidad: la zona sur a la UDA y la zona norte a la FLACSO.

Si bien se priorizó la presencia de Municipios de tamaño pequeño, se decidió también, por el valor del intercambio y las relaciones existentes, la integración de dos municipios de mayor tamaño y complejidad: Cotacachi y Antonio Ante en la zona norte. De igual forma, y dada la demanda existente, dos municipios más bien grandes fueron invitados a incorporarse: el de Ambato a la zona norte y el de

Cuenca a la zona sur¹¹. De cualquier manera, la combinación de Municipios de diversos desarrollos fue reconocida por todos los participantes como un valor agregado de la Escuela ya que fomentó un sentido de complementaridad y de interaprendizaje muy significativo.

El intercambio de experiencias ha sido clave. Se aprende mucho de otros compañeros y municipios. Unos han avanzado en unas cosas y nosotros en otras.
(Estudiante Pedro Vicente Maldonado)

Finalmente, señalamos que la composición de los participantes por Municipio significó riqueza pero también una alta complejidad para el trabajo. La presencia y trabajo en equipo de representantes políticos, funcionarios técnicos y miembros de la sociedad civil abrió una oportunidad invaluable para el conocimiento e intercambio en materia de diversidad. A más de roles diferentes se contó con grupos que incluyeron hombres y mujeres, diverso nivel de formación y experiencia en el trabajo municipal.

CUADRO (Diagramas, pasteles)

- Composición por género. 105 participantes. 60% hombres, 40% mujeres.
- Composición por formación. 72% con educación superior, 16% secundaria.
- Composición por experiencia. 57% son recientes en zona norte. 82% son recientes en zona sur.
- Composición por roles y funciones. 16% son de la sociedad civil en el norte; 9% en la zona sur.
- Composición por edad. 71% entre 20 y 40 años.

El actor central, el **SUJETO** de la ESGP, se identificó con un funcionario o autoridad del Municipio, cuyo perfil profesional lo ubica en los niveles de educación superior, con un título profesional logrado o en proceso, con una trayectoria limpia que genera confianza y con rasgos personales de innovador, cuestionador, con sensibilidad social y, sobre todo, con capacidad, posibilidad y disposición para incidir en los cambios.

La Escuela pretende fortalecer las individualidades a través de

- mejores **conocimientos** e información que provoque innovaciones y voluntad de cambio en su rutina y cultural laboral
- mejores **destrezas** y competencias que incidan en su trabajo en concreto, para que éste se transforme, mejore o agilite para brindar un servicio más eficiente

¹¹ Los participantes de estos dos municipios se integraron primero como observadores y luego de un corto lapso, como miembros plenos. Dada la fase de la iniciativa, fue posible responder a la demanda existente.

- mejores **actitudes** y comportamientos en sus relaciones profesionales, de servicio a la comunidad, y que potencien su calidad humana y empoderen su ejercicio ciudadano.

Valoramos que estas autoridades y funcionarios están ligados al sistema político local y nacional, y son el soporte para dar sostenibilidad a los procesos institucionales.

La composición de los participantes demandó de la Escuela una triple atención: a los individuos, al equipo cantonal y al conjunto de participantes por zona. El **Equipo Cantonal** fue el eje y unidad para los trabajos de aprendizaje, tanto presenciales como intermodulares, es decir el actor protagonista de las Propuestas Estratégicas. Constituyó la comunidad de aprendizaje más activa y permanente.

Mencionamos ahora algo sobre los otros actores que han intervenido en el proceso de la Escuela. En otros capítulos se amplía la información al respecto.

La Coordinación Central a cargo de ESQUEL se encargó de impulsar y mantener en todos los procesos los principios y orientaciones políticas y técnicas acordadas en el proyecto. Asumió además el soporte logístico y administrativo de la Escuela. Por las condiciones existentes estuvo más cerca de los procesos de la zona norte que de la zona sur.

Las Universidades –FLACSO en la zona norte y UDA en la zona sur– se encargaron de la ejecución de los módulos de la Escuela y de la coordinación en el terreno de las Propuestas Estratégicas de cada municipio. Su primera actividad fue la realización de la Línea Base que orientaría todo el trabajo con los municipios. El estilo de trabajo y la organización fue diferente en cada Universidad.

La Asesoría pedagógica, dependiente de la Coordinación de ESQUEL, se dedicó especialmente a definir un enfoque, un estilo pedagógico y una modalidad para el aprendizaje, potenciando los saberes existentes y propiciando un rol mediador de los educadores. Por las condiciones existentes, la relación fue mayor en la zona norte.

La Coordinación de Propuestas Estratégicas, adscrita a las Universidades, asumió la tarea de animar y acompañar en el terreno toda la Propuesta, desde el diseño hasta la ejecución y evaluación. Cumplió una labor pedagógica y de facilitación: reforzar conocimientos, contribuir con herramientas, animar discusiones y debates, enlazar aportes teóricos y experiencias, facilitar la construcción de la propuesta, fortalecer el sentido de equipo, aportar a la negociación y sinergia con los actores

La **Asesoría Técnica** tuvo como función apoyar en forma especializada el tema particular de cada Propuesta Estratégica. Trabajó con la Coordinación y acompañó de cerca la concreción de la Propuesta. Asesoró tanto al Equipo Cantonal como a otros actores que se involucraron gradualmente en las Propuestas. Realizó un trabajo de “coaching” cercano y comprometido.

Sin la Coordinación y la Asesoría habría sido casi imposible realizar la Propuesta Estratégica. Nos ayudaron a cumplir los objetivos, a convencer a otros funcionarios, a trabajar como equipo. Completaron conocimientos que faltaron en los módulos. (Taller final zona sur, evaluación)

La **Cooperación externa**¹² acompañó técnicamente los procesos (la ONG Cooperación Internacional) y financió las iniciativas (Comunidad Autónoma de Madrid). Mantuvo un flujo permanente de información y apertura para los ajustes del proyecto.

TRAYECTO RIGUROSO, FLEXIBLE Y CREATIVO

Una ruta no lineal

Una propuesta tan ambiciosa como una Escuela de Gestión Pública demanda activar procedimientos probados y nuevos. Una vez perfilada en términos generales, la Escuela –siempre susceptible de mejoramiento– se desarrolla en 5 fases de trabajo, con características diferentes pero complementarias entre sí.

La **primera fase** incluye actividades en dos campos. El primero corresponde a los diálogos y negociaciones con las autoridades de los municipios invitados, Alcaldes y Concejos Municipales. Se busca desde el principio compartir la mayor información posible a fin de lograr un alto involucramiento de la institución local para alinear la Escuela a las necesidades y potenciar los procesos en camino. Se visitan todos los Municipios para explicar y enriquecer la propuesta, adecuar los procesos, lograr compromisos y apoyo, y seleccionar a los participantes. Se ratifica la intención de respaldar y desarrollar los gobiernos locales legítimos, y potenciar la acción de sus autoridades.

En forma simultánea se monta la estructura organizativa de la Escuela, empezando por la instancia de Dirección, que juntó a ESQUEL con las dos universidades, FLACSO y UDA. Ambas instituciones cuentan con experiencia de trabajo de extensión y de relaciones estrechas con la mayoría de los municipios participantes¹³. Adicionalmente se nombran asesores, coordinadores, tutores,

¹² La información sobre la Cooperación se amplía en el Capítulo Cinco.

¹³ La FLACSO y su instancia venían trabajando sobre todo en la provincia de Imbabura. LA UDA interviene desde hace varios años en las provincias del Austro del país.

encargados logísticos, toda una cadena de responsables para garantizar la eficiencia y la eficacia de la Escuela.

La segunda fase es la realización de una **Línea de base** por Municipio, primera acción en el ámbito de las Universidades. Las investigaciones apuntan a la caracterización del territorio, sus potencialidades y limitaciones en 4 dimensiones: ecológica, económica, política y social. Incluyen también las capacidades de gestión y un autodiagnóstico actualizado. Los resultados logran un perfil rico y valioso, base para la adecuación de contenidos y trabajos de la Escuela. El proceso permite además profundizar el diálogo con las autoridades municipales y la selección definitiva de los participantes.

Se realizan, como parte de la investigación, entrevistas personales, grupos focales, talleres y recopilación de información secundaria. Lastimosamente, según varios actores, la línea de base no fue explotada en todo su potencial.

La tercera fase constituye la cara visible de la propuesta. Se trata de la ejecución de los módulos previstos mediante talleres presenciales y trabajos de preparación y consolidación de aprendizajes. Cada módulo fue trabajado en un lapso de un mes; las jornadas presenciales se realizaron durante viernes y sábados y los trabajos en los tiempos disponibles de los participantes que contaron siempre con canales abiertos para consultas con las Universidades. Se desarrollaron 10 módulos de 20 horas.

En esta fase, y sobre todo al principio, se fortalece el sentido de comunidad de aprendizaje con los participantes. Se atiende prioritariamente la integración, unidad y pertenencia de los equipos cantonales.

La cuarta fase constituye el diseño y desarrollo de las Propuestas Estratégicas (PE) municipales, que son la mayor apuesta de la Escuela. Esta fase se desenvuelve paralelamente a la anterior, pues a partir del módulo 6 se trabajan simultáneamente los talleres de los módulos y los avances de la PE o, mejor dicho, se desarrollan los contenidos en relación a las Propuestas. El perfil de las PE se aborda en el capítulo siguiente en forma amplia. Resaltamos aquí el sentido de un trabajo práctico, transformador y significativo que se refuerza desde la formación, ligando teoría y práctica.

La quinta y última fase corresponde a la formación presencial en España para un grupo seleccionado de participantes, escogidos por sus méritos de trabajo y liderazgo. Se toman como criterios de selección: asistencia, evaluaciones, participación en talleres y trabajos, involucramiento en la propuesta estratégica, capacidades de liderazgo, rol y horizonte en el Municipio. La selección cuenta con la opinión de los equipos cantonales, el aval de las autoridades y las instancias directivas de la Escuela. La experiencia en España combina jornadas de formación y visitas a algunos Municipios para conocer experiencias e intercambiar criterios y

prácticas. La organización en España está a cargo de la ONG socia, Cooperación Internacional.

La Escuela organiza adicionalmente un dispositivo de seguimiento y evaluaciones periódicas durante el proceso, a cuyo término se realiza un evento especial, político, técnico y cultural de graduación de los participantes. El momento adecuado para socializar balances del proceso global y para trazar líneas de proyección futura.

COMPONENTES DE LA ESCUELA

Tres piezas de calidad

La iniciativa de la ESGP se estructuró con tres componentes.

- **Módulos de trabajo**¹⁴. Diez módulos cuyos temas se definieron en los diálogos de ESQUEL con las autoridades municipales y en los resultados de la Línea de base realizada por las universidades.

Cada módulo incluye tres momentos:

Actividades de preparación: sirven para introducir los temas, identificar certezas y dudas, y aumentar la motivación. Las actividades de lectura, de sistematización de realidades locales, etc. permiten que los participantes lleguen a los talleres preparados, desafiados y con mayores insumos para una participación activa.

Taller presencial: se realizan durante un día y medio por mes, los viernes y sábados. El taller es el centro de la formación presencial; en él se desarrollan y se construyen los contenidos centrales en procesos participativos. Durante los talleres se aplica un modelo pedagógico que valora y se nutre de las experiencias de las personas, de la diversidad de los municipios. Se aporta igualmente con herramientas teóricas y metodológicas.

Actividades de aplicación: sirven para comprobar, aterrizar y consolidar conocimientos, así como para realizar aplicaciones concretas. Se realizan en forma individual o como equipo. Se encuentran bajo la responsabilidad de los propios grupos y cuentan con el apoyo de los Coordinadores de las Universidades.

Se desarrollan en total 10 módulos de trabajo.

¹⁴ Este tema se amplía en el Capítulo Cuatro.

Módulos desarrollados:

1. *El Sumak kawsay y los modelos de desarrollo*
2. *Desafíos del nuevo marco constitucional*
3. *El Municipio como actor del desarrollo*
4. *Planificación del desarrollo*
5. *Gestión territorial*
6. *Participación y control social*
7. *Gestión administrativa*
8. *Gestión financiera*
9. *Proyectos y servicios públicos*
10. *Proyectos productivos*

Una variante significativa, introducida a partir del módulo 5, es la realización de **módulos itinerantes**, es decir módulos que se trabajan rotativamente en los propios municipios y ya no en los centros urbanos de Cuenca y Quito.

A más de ser una variante de alta motivación, estos módulos constituyen una marca estructural del modelo de formación; implican un cambio significativo: la Escuela va a los participantes y no al revés como sucede corrientemente, lo que expresa el sentido del protagonismo de los sujetos pedagógicos. La variante favorece varios refuerzos relevantes: sentido de pertenencia, oportunidad para conocer mejor el entorno municipal, espacio para refuerzo de autoridades locales, multiplicación de contactos formales e informales, ocasión para presentar otras riquezas locales, como la riqueza natural o cultural.

*Los módulos itinerantes ha sido lo mejor. Permitieron mostrar en vivo y en directo lo que cada uno ha desarrollado. Posibilitaron además valorar lo que se tiene y profundizar los vínculos con los colegas
(Alcalde zona norte)*

Además de los módulos -presenciales e itinerantes-, la propuesta incluye otros dos componentes:

- **Propuesta Estratégica** para cada municipio (se desarrolla en el siguiente capítulo) que incluye acompañamiento por parte de un Coordinador o Coordinadora y colaboración experta por parte de Asesores Técnicos especializados.
- **Asistencia técnica. Batería de 10 temas instrumentales** cortos y acotados; respuestas concretas a necesidades técnicas puntuales.

TEMAS ABORDADOS

- | | |
|--|--------------------------------|
| -gobierno electrónico | - desarrollo territorial rural |
| -compras públicas y transparencia | - gestión turística |
| -comunicación y desarrollo | - gestión ambiental |
| -competencias directivas y cultura institucional | - interculturalidad |
| -liderazgo y gestión pública del servicio | - género |

La oferta de la ESGP no se agota en los talleres ni en una malla curricular; aspira a ser integral, cualidad que transforma las ofertas tradicionales de capacitación y formación y abre un abanico de posibilidades de desarrollo de capacidades desde y para la acción, desde y para los actores municipales, autoridades y equipos de trabajo.

2.2. MARCAS DE IDENTIDAD DE LA ESCUELA

En esta sección sintetizamos los principales sellos particulares de la Escuela, algunos ya mencionadas en el texto. Son los marcas que creemos hacen la diferencia, proporcionando a la ESGP un valor agregado, un perfil integral y único.

- **Escuela en contexto**

El proceso formativo se genera en la lectura de la realidad e integra los desafíos e innovaciones que demanda el momento actual nacional, local y global. Considera el momento de transiciones y cambios en el escenario y la vigencia de nuevas normativas que alteran enfoques, institucionalidad y reparto de roles y competencias en el país, en especial las referidas a los gobiernos locales.

Junto a la pertinencia frente a los nuevos ordenadores legales (Constitución, COOTAD, etc.) la Escuela transparenta sus opciones políticas y éticas, en especial respecto del potencial de los gobiernos locales para las transformaciones. Apuesta por el desarrollo territorial, la democracia participativa, el buen gobierno.

La propuesta formativa trasciende la malla curricular y las metodologías; expresa una dimensión política por su inscripción plena en las coordenadas del momento y sus tendencias. No se agota en resultados formativos, fomenta cambios institucionales con una dirección particular y explícita.

- **Escuela de adultos**

La ESGP reconoce a los participantes como sujetos con derecho a ser protagonistas de su propio proceso de formación. Su condición y trayecto los convierte en actores portadores de experiencia y conocimientos acumulados significativos. Son sujetos con alta predisposición para aprender y aplicar en sus entornos los aportes conceptuales y metodológicos.

Esta valoración propicia, como principio y necesidad, un enriquecedor y auténtico diálogo de saberes, una construcción participativa de conocimientos. Demanda adecuaciones de la malla curricular, actuaciones alternativas de los educadores y nuevos procesos de aprendizaje para que partan y aterricen en el horizonte de intereses y necesidades de los participantes. Ni tan lejanos que se tornen ajenos, ni tan conocidos que no presenten desafíos.

La educación con adultos no supone solo un cambio de lenguaje y actividades. Implica alteraciones sustantivas en las relaciones entre

actores y en los objetivos de formación. La ubicación del aprendizaje como centro y el papel protagónico de los aprendices son parte de estos cambios.

*El proceso de formación ha sido diferente. Nunca dejamos de pensar en nuestras funciones y exigencias. Los profesores siempre animaban a relacionar los nuevos conocimientos con los trabajos prácticos que cumplíamos en el Municipio.
(Estudiante, taller itinerante San Miguel de los Bancos)*

- **Escuela en servicio**

La formación se desarrolla de modo simultáneo al trabajo y al desempeño de roles de los sujetos aprendices. Los ejes de formación se definen desde las necesidades y demandas de los propios participantes y sus instituciones; se nutren de las experiencias cotidianas. Es desde estas realidades que cobra sentido la malla curricular y todos los ejercicios y trabajos de aplicación o consolidación de aprendizajes. Las competencias a desarrollarse en el trabajo cotidiano se vuelven ordenadores de los módulos.

La influencia en sentido inverso también es importante. La formación no solo se nutre del trabajo cotidiano sino que lo alimenta e ilumina, y entrega herramientas conceptuales y metodológicas para comprenderlo mejor, contextualizarlo más integralmente, empezar a cambiarlo.

La Escuela en este sentido se inscribe en las tendencias que abogan por una educación a lo largo de toda la vida y a realizarse en cualquier circunstancia de la misma. Constituye una ruptura de la educación escolarista; un reconocimiento del derecho de continuar una formación de calidad ligada al quehacer social.

- **Escuela para el servicio**

La ESGP desata procesos formativos orientados a reforzar y aplicar mejoras de gestión en función de "otros", en función de los ciudadanos. Implica un doble desafío, aportes para los individuos participantes y aportes desde ellos para la institucionalidad municipal o sectores de la ciudadanía local.

Esta característica demanda también alteraciones de las prácticas comunes que tienen en el aprendiz su destino final. Supone entre otras cosas poner a disposición herramientas para comprender mejor el efecto del trabajo en los otros, sean áreas municipales o sectores de la población.

La Propuesta Estratégica (PE) y la batería de temas operacionales facilitan esta relación del aprendizaje con nuevas valoraciones del servicio de

calidad, del respeto por los derechos de los ciudadanos. Es una oportunidad para desarrollar una cultura de servicio, de responsabilidad social.

Creo que muchas reformas no han tenido éxito porque no pensaron en la población desde el principio. Sólo se miró hacia adentro del municipio.
(Taller final Cuenca, evaluación)

- **Escuela para individuos y colectivos**

La composición de participantes en la Escuela es particular: incluye a individuos que voluntariamente han optado por esta formación, pero individuos que no se involucran solos; integran un grupo cantonal, cuyo sentido de identidad se construye o refuerza en la formación.

Los procesos formativos se implementan con una doble dirección. Una orientada hacia el desarrollo de capacidades personales y otra hacia la actuación de equipos o colectivos. La Escuela trabaja -simultáneamente a sus temas de los módulos- en la integración de los equipos, en su tránsito desde conjuntos con escasos vínculos hacia equipos de trabajo con sentido de pertenencia, con una mínima organización interna, con liderazgos y coordinaciones, con cierto reparto de roles y papeles, con perfiles de comunidades de aprendizaje. La constitución de equipo demanda actuaciones intencionales de refuerzo; no son procesos que cumplen naturalmente este cometido.

Las tareas de la formación toman en cuenta esta doble realidad. Combinan en actividades, tareas intermodulares, evaluaciones, etc. la dimensión personal y grupal. La Propuesta Estratégica de cada municipio es la máxima expresión de atención y ejercicio de trabajo en colectivo. Es el Equipo Cantonal el sujeto proactivo de estas iniciativas, el motor de todas los pasos o fases de diseño, ejecución y evaluación de la Propuesta.

- **Escuela teórico práctica**

Esta relación entre teoría y práctica es una de las marcas más importantes de la Escuela. Se trata de dos dimensiones o momentos integrados de la formación. Su factor de éxito radica precisamente en su articulación permanente, no en el tratamiento aislado de cada dimensión¹⁵.

Esta combinación se expresa en la Escuela al menos en tres niveles: al interior de los procesos formativos de los talleres, en los trabajos intermodulares y en el conjunto de la iniciativa.

¹⁵ Van der Bijl, Bart (1987). *Dialéctica y educación*. CEDECO.

En los procesos formativos la práctica y la experiencia son puntos de partida obligados, espacios desde los cuales se desarrollan reflexiones y aportes teóricos; estos últimos no tienen sentido sin la práctica como referente. En los trabajos intermodulares, son las aplicaciones y ejercicios relacionados con la práctica y los entornos concretos de los participantes; la teoría ilumina y aporta para las aplicaciones; sin ella no hay enriquecimiento.

En el conjunto de la experiencia, la relación teoría-práctica se expresa en la realización de las Propuestas Estratégicas municipales, trabajo sobre la práctica que tiene como insumos todos los aportes teóricos trabajados en los módulos. La teoría impulsa un ejercicio práctico que incide en un cambio de gestión, en cada municipio. Como dice el refrán, "no hay nada más práctico que una buena teoría".

*Lo más significativo de la Escuela ha sido la parte práctica, la posibilidad de aplicar conocimientos en acciones concretas. Eso hace la diferencia.
(Cooperación Internacional)*

- **Escuela inclusiva**

La Escuela se concibió desde el principio como un espacio plural y diverso. Incluye en su composición particularidades de diverso tipo: género, edad, cultura, capacidades. Reconoce la complejidad que implica para las tareas de formación, pero también y sobre todo, la riqueza que significa para el diálogo, el intercambio de experiencias, el interaprendizaje.

El trabajo con la diversidad supone la creación de condiciones adecuadas de respeto y valoración de todas las opiniones. Entraña también esfuerzos adicionales para la construcción de acuerdos y consensos. La propuesta de formación, incluidos sus lenguajes, precisan reconocimientos y visibilización de todos los actores.

En todas las actividades que promueve la Escuela, pero especialmente durante la Propuesta Estratégica, la vivencia de nuevas actitudes y valores incluye el respeto y valoración de la diversidad. Implica trabajar desde lo que nos diferencia pero también desde lo que nos asemeja.

- **Escuela sistemática**

Desarrollo de procesos completos, con sentido de unidad y rigor en los procesos de aprendizaje; agotan (relativamente) una temática en cada momento o fase del trabajo. Implica organización, secuencia, lógica, unidad y articulación de los contenidos y trayectos de aprendizaje; flexibilidad y

adaptabilidad de temas y métodos, sin perder el rigor y las lógicas establecidas.

La sistematicidad se hace posible gracias a una instancia -la Escuela- estable, eficiente, legitimada que actúa como corazón de las ofertas de formación. Es ella la que facilita las articulaciones, la que impulsa sinergias, la que provoca convergencias y sentidos de actuación.

La existencia de una Escuela responde a la necesidad de superar el activismo generalizado de cursos que se ofertan con calidad y resultados cuestionables: cursos sobre temas puntuales y dispersos, sin seguimiento, sin enfoque de resultados, sin sentido de continuidad.

*Estábamos acostumbrados a cursos con mucha teoría, pero que no aterrizaban en la realidad. Después de los talleres no se hacía nada más. No se volvía a topar los temas estudiados.
(Estudiantes Déleg, Gualaceo, Sigsig)*

DIMENSIÓN POLÍTICA

CAPÍTULO TRES

En este capítulo de la dimensión política de la Escuela presentamos dos grandes temas. En primer lugar, la comprensión del escenario en que se inserta la iniciativa y, en segundo, el componente insignia de la Escuela: la Propuesta Estratégica.

3.1. ESCENARIO DE TRANSICIONES, CAMBIOS Y DESAFÍOS

La Escuela de Gestión Pública, como toda iniciativa social, surge y se desarrolla en un momento y espacio particulares, en un contexto especial que tiene carácter histórico. Para reconstruir su lógica y entenderla a cabalidad vale la pena repasar algunas de las claves que caracterizan al contexto en que se inscribe la Escuela.

Es preciso señalar, como punto de partida, que la situación del país está signada por transiciones y cambios. La institucionalidad pública enfrenta un nuevo momento de definiciones y exigencias determinadas por la Nueva Constitución Ecuatoriana aprobada en el Referéndum del año 2008.

Son también referentes de importancia, además de la nueva Constitución, el Plan Nacional de Desarrollo para el Buen Vivir, el nuevo Código de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), el Sistema Nacional de Planificación Participativa (en construcción), la Ley de Planificación y Finanzas Públicas, la Ley de Participación Ciudadana.

Las reformas que se perfilan en este nuevo paquete normativo no se limitan a aspectos epidérmicos ni coyunturales. Remiten a cambios de fondo destinados a durar un tiempo relativamente extenso. Los cambios propuestos son múltiples; destacamos algunos relevantes y pertinentes para nuestra reflexión.

- La Constitución y su sustento en los derechos humanos y en el Buen Vivir o Sumak Kausay, que orientan toda la visión, estructura y funcionamiento del Estado y el quehacer de los ciudadanos.
- El Plan Nacional de Desarrollo para el Buen Vivir, que ofrece una visión alternativa del desarrollo antes signado por la riqueza económica y un conjunto de etapas por recorrer para "igualar" a los países desarrollados. Una alternativa que busca la armonía de los seres humanos consigo mismos, con los demás y con la naturaleza. Un nuevo paradigma delineado para desarrollarse y terminar de construirse, y vivirse colectivamente, inclusivamente, interculturalmente.

- El Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y descentralización (COOTAD) que plantea una nueva organización del Estado y sus niveles. Una propuesta que modifica, afina y articula las competencias de los diversos niveles del Estado, desde el nivel central, pasando por las nuevas regiones, hasta las Juntas parroquiales. Esta normativa es particularmente relevante para el trabajo de la Escuela de Gestión Pública puesto que contiene una serie de exigencias para los gobiernos locales a fin de adaptarse al nuevo ordenamiento territorial. Volveremos sobre este punto posteriormente.

"Los Estados nos han quedado pequeños ante los problemas que plantea el mercado global; y, al mismo tiempo, han quedado grandes con relación a los problemas más específicos de la gente".
(Frase de Joan Subirats, citada en el Módulo 1)

- La Ley de Participación Ciudadana, que consolida un nuevo poder (el "Quinto Poder") y auspicia la actoría de los sujetos sociales en el diseño, seguimiento, evaluación, rendición de cuentas y exigibilidad de las políticas públicas. El nombramiento de muchas autoridades, especialmente del aparato judicial, tendrá nuevos procesos colectivos y de seguimiento de la población. Las veedurías ciudadanas se consolidan, legitiman y extienden. Serán, a partir de estos tiempos, una instancia con presencia y con voz permanente.

En este escenario de transformaciones, uno de cuyos signos estructurales es la emisión de nuevas leyes -de carácter orgánico la mayoría-, sobresalen 4 líneas significativas de cambio:

- Un nuevo **paradigma de desarrollo** expresado en el Buen Vivir que permea todas las propuestas, empezando por la Constitución.
- Una apuesta integral por la **inclusión**, que se manifiesta en la presencia y respeto de la interculturalidad y avanza hacia la supresión de toda discriminación por motivos de cultura, de edad, de género, de capacidades, de residencia, de religión.
- Un alineamiento total con la **participación ciudadana**, como componente imprescindible de la democracia participativa, a nivel de todas las instancias y orientada a dar seguimiento, vigilar y enriquecer las políticas públicas.
- Una transformación radical respecto de los **territorios**, sus identidades, sus competencias y articulaciones. Una nueva organización administrativa que atraviesa todas las demás políticas.

En este escenario de transformaciones, los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) adquieren una dimensión especialmente importante porque son

- instancias que guardan relación directa con la población, con sus necesidades y expectativas y con un acumulado histórico y cultural
- guardianes de la biodiversidad y de los recursos naturales de sus territorios
- defensores de la riqueza cultural de sus territorios
- dinamizadores de las economías locales y de sinergias entre actores del desarrollo
- mediadores y articuladores entre el nivel local, nacional y global
- gestores y garantes de los derechos del Buen Vivir.

Los Municipios alcanzan en las nuevas propuestas un rol expectante. Adquieren un potencial de cambio enorme por su ubicación en la nueva estructura del Estado. Sus nuevas o modificadas competencias van a impulsarlos a un protagonismo especial; el efecto de sus políticas va a sentirse a nivel de la ciudadanía local y también en los niveles superiores: provinciales, regionales y nacionales.

El Municipio es factor clave. Si en los Municipios se logran cambios... el país cambia. Así de trascendente es el trabajo con esta instancia local.
(Cornelio Marchán, Presidente Ejecutivo ESQUEL)

Se torna relevante entonces todo esfuerzo por fortalecer estas instituciones para que respondan al desafío de construir el "buen gobierno local", para que ejerzan sus nuevas competencias, para que garanticen la vigencia de los derechos a sus ciudadanos y puedan lograr el Buen Vivir.

El Buen Gobierno significa fundamentalmente el cumplimiento eficiente de las competencias establecidas en la nueva normativa:

- Planificar el desarrollo y formular los planes de ordenamiento territorial y articularlos a los otros niveles.
- Control y uso del suelo.
- Vialidad urbana.
- Servicios públicos de agua, alcantarillado, aguas residuales, desechos sólidos, saneamiento ambiental.
- Tasas y contribuciones especiales.
- Tránsito y transporte.
- Infraestructura física de salud, educación, espacios públicos para el desarrollo social, cultural, deportivo.
- Preservación del patrimonio.
- Gestión de catastros urbanos y rurales.

- Control del uso y acceso efectivo a playas, ríos, lagunas...
- Gestión de servicios de prevención, protección y extinción de incendios.
- Gestión de la cooperación internacional para poder cumplir con estas competencias.

Por su importancia, destacamos entre las competencias los planes de ordenamiento territorial, control y uso del suelo, los servicios, la preservación del patrimonio. Es relevante mencionar que las nuevas leyes establecen plazos para que los Municipios introduzcan algunos de los cambios estructurales, por ejemplo para los planes de ordenamiento territorial, las modalidades de planificación o los sistemas de participación ciudadana.

LOS MARCOS CONCEPTUALES CENTRALES

Apostando alto

La lectura del contexto realizada por el Programa se complementa con la explicitación de concepciones y apuestas políticas que constituyen el marco de referencia para la Escuela, sobresaliendo como concepto central el del **desarrollo territorial**. Son también relevantes un modelo de desarrollo que garantice el Buen Vivir, el fortalecimiento de una democracia participativa y deliberativa, una gobernabilidad democrática sostenida en una institucionalidad eficiente y efectiva.

La propuesta de desarrollo con enfoque territorial es un "proceso impulsado desde los territorios, desde su identidad, sus realidades y fortalezas, sobre la base de la concertación y asociatividad de los actores sociales. Se construye a partir de los recursos y las potencialidades locales, para lograr el desarrollo equitativo y sostenible, que contribuya a mejorar la calidad de vida de la población, respetando las diversidades. Es una actividad técnica, planificada y participativa en un espacio e identidad determinados, cuyo objetivo es potenciar el desarrollo equilibrado de unidades territoriales para generar el Buen Vivir"¹⁶.

La noción de territorio rebasa el aspecto físico y administrativo. Incluye una comprensión de unidad que es también social, cultural y sobre todo política. Un espacio con identidad particular en donde los actores han armado un tejido social de relaciones, de formas de poder, de distribución de la riqueza, de articulaciones con otros territorios y con el poder central. Una unidad con alto potencial de cambio, una gran célula social cuyo cambio puede contagiar a las estructuras internas y a otras instancias territoriales similares o superiores.

*El desarrollo con enfoque de territorio es una propuesta bien distinta del desarrollo que se tenía anteriormente. Lo más importante es que se realiza desde abajo, desde los actores concretos.
(Jornada de evaluación, Quito)*

¹⁶ La Escuela de Gestión Pública. Presentación institucional. Coordinación Central. Junio 2010.

Para terminar, merecen consignarse algunos principios transversales del desarrollo territorial. Subrayamos los siguientes: coordinación, concurrencia, complementariedad, subsidiariedad, competitividad. Junto a ellos tenemos también criterios como los siguientes: equidad, diversidad, inclusión, sustentabilidad ecológica, sostenibilidad económica y transparente.

Otra de las opciones centrales, vinculada a la anterior, tiene que ver con la comprensión de Democracia. Incluye -pero trasciende- el tema del voto periódico y se define como **Democracia representativa, participativa y deliberativa**.

Al respecto, el Plan Nacional para el Buen Vivir señala.

"Un Estado efectivamente democrático requiere instituciones políticas y modos de gobernanza pública que, sostenidas en una estructura de representación política pluralista y diversa, den cabida a la participación ciudadana y a la deliberación pública en la toma de decisiones y en el control social de la acción estatal. Sólo en la medida en que se abran los debidos espacios de participación y diálogo a los ciudadanos, éstos acrecentarán su poder de incidencia pública, sus capacidades de auto-gobierno y de organización social autónoma, su interés por las cuestiones públicas y podrán, entonces, constituirse en un pilar para el cambio político que requiere el país"¹⁷.

La apuesta por la democracia participativa impulsa la actoría de la ciudadanía en sus diversas expresiones, organizaciones sociales, movimientos ciudadanos, asociaciones, gremios, etc. para que interactúen con los agentes estatales sin perder su autonomía y su capacidad de propuesta. El resultado esperado es doble: el fortalecimiento del tejido social y sus capacidades, por una parte, y por otra, el enriquecimiento de las políticas públicas que se genera en la interlocución y trabajo coordinado con el Estado a nivel local y nacional. Es la "inserción de la participación ciudadana en la gestión pública y en los procesos políticos". Esta nueva forma institucional democratiza la gestión pública y la puede volver más eficiente. La activación de la participación ciudadana puede traer además saldos positivos en la redistribución más justa de la riqueza.

Como señala el Buen Vivir, la democracia participativa parte del principio de la igualdad de los ciudadanos en la producción de las decisiones políticas que afectan la vida común y supone el mutuo reconocimiento entre individuos. Implica, por tanto, el respeto y la promoción de derechos en todas las personas.

Estas son las coordenadas principales que caracterizan el escenario en que nace y se desarrolla el Programa de formación. La Escuela de Gestión Pública se inserta plenamente en las situaciones descritas y genera una propuesta que pretende potenciar las capacidades de los municipios. La Escuela es una respuesta a las

¹⁷ *Plan de Desarrollo del Buen Vivir, 2009-2013*. SENPLADES.

exigencias políticas y sociales del momento y en particular de la nueva trama institucional del Estado en sus diferentes niveles.

Entre los **aprendizajes** más interesantes en este ámbito figura justamente la importancia de situar una iniciativa –la Escuela en este caso– en el escenario social, político y cultural vigente. Gran parte de los logros de la Escuela se producen gracias a esta inserción sensible e inteligente en el espacio y el momento que vive el país.

Este resultado demandó al menos tres aspectos complementarios: tiempo para las lecturas e interpretaciones de la situación nacional y la nueva normativa; creación de espacios para los ejercicios colectivos de análisis con los sujetos impulsores de la iniciativa; estudios particulares –las Líneas Base– de los Municipios participantes para completar las miradas nacionales con las locales.

El estudio de las nuevas leyes como el COOTAD resultó muy pertinente. Se pudo conocer lo que se espera de los Municipios y las tareas que se tiene que cumplir. Por eso los módulos han resultado muy prácticos.
(Equipo cantonal de Los Bancos, zona norte)

Otro de los aprendizajes relevantes consistió en la explicitación de visiones y concepciones por parte de la dirección de la iniciativa. Estas apuestas, a más de transparentar las acciones, constituyeron una guía y un ordenador para los módulos y para trabajos prácticos. Las comprensiones y enfoques también se construyeron con la participación de los actores de la Escuela. Al revisar la experiencia se comprueba que la difusión debió disponer de más tiempo y materiales adecuados.

Finalmente, y vinculado con los dos aprendizajes anteriores, cabe destacar el sentido eminentemente participativo que tuvo la iniciativa de la Escuela desde el comienzo de los procesos. La Escuela entonces se define y construye en la interlocución. Los participantes son actores proactivos y no destinatarios pasivos de la Escuela de Gestión Pública.

Los tres aprendizajes centrales mencionados vuelven a la Escuela pertinente, relevante y desafiante para los participantes. Rompen el esquema tradicional de propuestas teoricistas con escasa relación con la práctica y sus exigencias. Sin estas líneas que revelan los aprendizajes, difícilmente habría florecido y avanzado hacia la práctica la iniciativa de la ESGP.

3.2. PROPUESTA ESTRATÉGICA: LA JOYA DE LA ESGP

Constituye uno de los componentes estructurales de la Escuela, junto con los módulos de trabajo y con la asistencia técnica en temas instrumentales. Es el componente emblemático de la Escuela y el que apunta a una incidencia concreta en la gestión municipal.

Las afirmaciones de esta sección se basan en el perfil original¹⁸ que guió las Propuestas Estratégicas, complementadas con los aprendizajes obtenidos de las experiencias realizadas desde noviembre de 2010¹⁹.

INCIDENCIA Y APRENDIZAJE

Cambiar y aprender

La Propuesta Estratégica municipal surge como un componente indispensable y final del proceso formativo de la Escuela. Constituye una oportunidad para aplicar, reforzar y hacer trascender los aportes de los módulos en una acción municipal significativa. Tiene carácter formativo, pone a prueba aprendizajes adquiridos, los interpela, consolida, los recrea.

La propuesta estratégica apunta a un triple propósito:

- Realizar una contribución concreta, acotada pero significativa a los Municipios, como corolario del proceso de formación.
- Valorar en la práctica las capacidades colectivas e individuales de los participantes del curso y, en especial, el aporte recibido a través de los módulos.
- Proporcionar nuevos aportes a la ESGP para potenciar su propuesta futura.

Una dimensión esencial de la Propuesta estratégica es su **capacidad de incidencia política**, la oportunidad que brinda para actuar desde dentro de las estructuras municipales en favor de un cambio, pequeño si se consideran las condiciones y recursos disponibles, pero potente si se tienen en cuenta el carácter estratégico de la iniciativa, las sinergias que puede establecer, el involucramiento institucional, el impacto en la ciudadanía, la sostenibilidad en el tiempo.

Nuestra propuesta de fortalecimiento institucional involucra a un Departamento municipal, pero seguramente, y dependiendo del éxito que tengamos, se podrá aplicar en otros departamentos y unidades.

¹⁸ Propuesta estratégica: guía de trabajo. Octubre 2010.

¹⁹ Las propuestas estratégicas se desarrollaron en los Municipios participantes de la Escuela entre noviembre de 2010 y abril de 2011. Varias informaciones sobre ellas provienen de los Coordinadores y acompañantes de las mismas: Alejandra Espinosa en la zona norte y Mario Merchán en la zona sur.

Una segunda dimensión esencial de la Propuesta Estratégica, indisolublemente ligada a la anterior, es su **potencial de aprendizaje**. Una experiencia distinta de construcción de conocimientos, caracterizada por un aprender haciendo, un aprender desarrollando competencias desde la situación de cada sujeto y cada equipo de trabajo. Se concibe como oportunidad de aprendizaje que subvierte el estilo tradicional de enseñar y aprender, las relaciones educador-aprendiz, las articulaciones entre la teoría y la práctica.

En la Propuesta Estratégica **todo es aprendizaje**: el trabajo en equipo, el acompañamiento del Coordinador o Coordinadora y la Asesoría Técnica, la discusión de temas, la investigación, las visitas, el diseño de planes, los encuentros con otros actores. Se respira aprendizaje en todo el trayecto de las Propuestas Estratégicas; todo está dispuesto en ellas para respirarlo.

Aprendizaje como camino e incidencia política como destino son las dimensiones inseparables que caracterizan a las Propuestas Estratégicas. Son dimensiones o caras de una estrategia integral.

Cualidades esenciales

Las cualidades que se anotan son complementarias entre sí; constituyen una unidad. La Propuesta Estratégica municipal es:

- Una iniciativa, gestada desde las prácticas institucionales, originada y alineada con necesidades del Municipio que permite aplicar y reforzar los aportes de la Escuela.
- Una propuesta de acción que se enmarca en las nuevas orientaciones y perfiles de competencia de la Constitución y del COOTAD.
- Una acción estratégica relevante para la organización interna o la gestión de algún servicio municipal (histórico o nuevo). Tiene en sí la capacidad de generar un cambio significativo, especial, innovador, con perspectiva y sinergias. Genera en forma directa o indirecta mejores servicios para la ciudadanía local.
- Una intervención que debe evidenciar los nuevos enfoques de la gestión. Por ejemplo: sustento en la realidad (diagnósticos de necesidades y demandas), visión de territorio, enfoque de resultados, participación de actores, involucramiento de equipo e institución, legitimidad, sentido de pertenencia, transparencia.

- Una iniciativa viable que logra resultados tangibles y se realiza en forma diferente a la tradicional. Valor por sus resultados y también por los procesos que desencadena.

*Lo importante son los cambios concretos: organización por procesos para simplificar trámites, ventanilla única, rutas turísticas, instancias de participación, Deben ser visibles, evidentes, comprobables.
(Coordinación PE, zona norte y zona sur)*

Características complementarias

Para su perfil final, la PE precisa algunas cualidades adicionales, como las siguientes:

- Estar respaldada por la voluntad y aval de la autoridad municipal.
- Contar con el apoyo de la Coordinación de la PE: acompañamiento formativo y facilitador. (Véanse los roles en el siguiente acápite).
- Incorporar Asesoría Técnica externa: aporte puntual, especializado, de corto tiempo y resultados concretos. (Véanse los roles en el siguiente acápite).
- Valorar e impulsar las alianzas y sinergias al interior del Municipio y con los actores externos.
- Considerar otros factores como: factibilidad de acuerdo a condiciones y tiempos disponibles (6 meses), innovación y creatividad, replicabilidad.

La Propuesta se perfila desde los primeros módulos de formación de la Escuela teniendo como soportes principales el propio conocimiento de los estudiantes, la visión de las autoridades y la Línea de base²⁰ que transparenta necesidades, fortalezas, limitaciones, oportunidades. Los últimos módulos -que se imparten simultáneamente con las acciones de la PE- aportan o refuerzan las Propuestas Estratégicas con nuevos conocimientos, metodologías, herramientas.

Las Propuestas Estratégicas **no existen fuera de la Escuela**. Es en su interior y en la relación con otros componentes, especialmente con los módulos de la malla curricular, donde cobran sentido y logran fortaleza. Módulos de formación sin propuesta estratégica repetirían prácticas tradicionales de formación teoricista y

²⁰Uno de los primeros pasos que realiza la Escuela a través de las Universidades es un estudio de Línea de base. (Véanse mayores detalles en el siguiente capítulo).

sin aterrizajes en la práctica. Propuestas estratégicas sin módulos de formación devendrían en activismo sin sustento ni raíz. Teoría y práctica se dan la mano durante todo el proceso: su articulación es esencia de toda la propuesta de la Escuela.

Destacamos el rol protagónico que asume el **Equipo Cantonal** de participantes en la Escuela (4-10 personas). Sus integrantes, como individuos y equipo, constituyen el motor de las propuestas en todo el trayecto, desde la generación de posibilidades hasta las negociaciones con las autoridades; desde el diseño hasta la evaluación final.

ROLES DIFERENCIADOS Y COMPLEMENTARIOS **Actores y cómplices**

El desarrollo de la PE descansa en el trabajo de varios actores o equipos de trabajo: el Equipo Cantonal de participantes de la Escuela, las autoridades municipales, el Tutor de cada universidad, el Asistente técnico, la Coordinación desde ESQUEL. Sus funciones integradas permiten el avance sostenido de la iniciativa.

- **El Equipo Cantonal de estudiantes** es el motor de la iniciativa. Su motivación y acción son determinantes. En un comienzo son los generadores de iniciativas, considerando las agendas municipales, sus aprendizajes de los módulos, los resultados de la Línea de Base, las potencialidades del grupo.

En un siguiente momento son los negociadores de las propuestas diseñadas con autoridades y otros actores. En la ejecución, seguimiento y evaluación son actores o animadores de primera línea.

*Antes de la Escuela no sabíamos bien qué hacía cada uno en la Alcaldía o en las organizaciones de la sociedad civil. El trabajo realizado nos permitió conocernos más y trabajar unidos. Cada grupo se organizó a su manera.
(Estudiante Puerto Quito, zona norte)*

- **Las autoridades municipales** -Alcalde o Alcaldesa y Concejales- intervienen de diversa forma. En unos casos como estudiantes, formando parte de los Equipos cantonales y en otros como referentes de la institución para avalar, apoyar e interlocutar sobre las PE. Su conocimiento oportuno del avance de las PE resulta clave porque, en un momento dado, las iniciativas del equipo de estudiantes se convierten en iniciativas institucionales.

El involucramiento de las autoridades se anima en encuentros personales o en reuniones formales de Concejo donde se informa o se solicita

contribuciones concretas, como una ordenanza, recursos, presencia en asambleas, etc.

- **El Coordinador o Coordinadora de las PE** es la persona designada para acompañar y asesorar in situ todo el trayecto, desde las primeras sugerencias hasta el diseño, la ejecución y la sistematización de resultados. Cumple una tarea pedagógica y de facilitación: refuerza conocimientos, contribuye con herramientas, anima discusiones y debates, enlaza aportes teóricos y experiencias, facilita la construcción de la propuesta, fortalece el sentido de equipo y su pertenencia, aporta a la negociación y sinergia con actores. Su rol -apoyado por la coordinación general- resulta indispensable.

Dos habilidades del Coordinador o Coordinadora son destacables. En primer lugar, la capacidad de convertir cada acto y encuentro en una experiencia de aprendizaje (conocimientos, habilidades, valores). Y, en segundo término, la capacidad de colaborar para que la PE se inserte gradualmente en la institución municipal y se convierta en un compromiso que incluye pero supera al Equipo Cantonal.

*La integración del grupo, el tratamiento de sus diferencias y el que se hagan cargo de compromisos no ha sido tarea fácil. Los grupos han tenido avances y retrocesos. No tienen mayor experiencia en trabajar como equipo.
(Coordinadores PE, zona norte y zona sur)*

- **El Asesor Técnico o la Asesora Técnica** es la persona que asesora de forma especializada en el tema central de cada Propuesta Estratégica, por ejemplo: organización por procesos, tecnologías, participación ciudadana, turismo.

Apoya tanto al Equipo Cantonal como a otros actores del Municipio o de la sociedad civil que se involucran gradualmente en la propuesta (según el caso, Jefes departamentales, Directores, representantes de organizaciones, instituciones educativas, etc.). Trabaja en estrecha relación con el Coordinador o Coordinadora y cuenta con el respaldo de la Coordinación Central de ESQUEL.

Dos habilidades especiales del Asesor o Asesora deben subrayarse: un manejo especializado del tema en términos teórico prácticos y con visión de sistema, y en segundo lugar, su capacidad de mantener la cohesión del equipo y propiciar la inserción de otros actores manteniendo las metas, el horizonte. Se trata de un trabajo de "coaching" cercano y comprometido.

- **La Coordinación Central** realiza el seguimiento técnico y brinda el soporte general. Sus mayores aportes se refieren a la interlocución y construcción

de acuerdos con las autoridades municipales, enlaces entre actores y aspectos organizativos. Se incluye también el monitoreo y apoyo a las Universidades. Anima y preserva los principios y orientaciones políticas, éticas y técnicas de todos los procesos.

Cabe señalar que el modelo de actuación ha sido distinto en las zonas del norte y del sur por sus condiciones también diferentes. En el norte funcionó la figura de la Coordinación de PE y la Asesoría Técnica con el apoyo de la Coordinación Central de ESQUEL. En el sur, la Coordinación de PE se acompañó con promotores especialistas (para los municipios de Gualaceo y Sigsig) y asistentes de campo (Municipio de Déleg).

RUTA GENERAL DE TRABAJO **Una ruta clara y compleja**

Para el desarrollo de las Propuestas se diseñó una guía flexible de trabajo, que ha sido avalada y enriquecida por las experiencias desarrolladas.

La construcción de una PE tiene varios pasos o fases. Entre ellos hay un orden lógico, pero no inflexible: a veces hay que retroceder, ajustar y seguir.

N	PASO	RESPONSABLE	COMENTARIOS
1	Identificación y proposición	Equipo cantonal	Implica consultas previas
2	Valoración, selección y ajuste de PEM	ESGP	Acuerdo de actores
3	Diseño y plan de trabajo	Equipo y Tutor	Documento síntesis
4	Ejecución con Acompañamiento y AT	Equipo, Tutor, AT,	Ingreso de nuevos actores
5	Evaluación y proyecciones	Equipo y Tutor	Informe de resultados
6	Evaluación comparada y global	ESGP	Recomendaciones a futuro

1. Identificación y proposición de iniciativa **Abanico de posibilidades**

Consiste en hacer una identificación preliminar de PE posibles. Para ello se consideran: la Línea de Base, algunos temas de los módulos, la agenda municipal, la percepción del equipo sobre las necesidades, las propuestas del Alcalde y el Concejo.

En este paso es muy importante considerar tres aspectos:

- La **claridad del problema** a ser enfrentado.
- El **carácter estratégico** de la propuesta.
- Los **acuerdos y respaldos**.

Una vez identificadas las posibles alternativas, se realiza un primer filtro que reduce las primeras iniciativas a 2 o 3 con mayor potencial.

TAREAS DE ACOMPAÑAMIENTO DEL COORDINADOR O COORDINADORA
Valorar aprendizajes de la Escuela. Aportar elementos de análisis. Contribuir a precisar la problemática. Impulsar la consulta a actores. Fomentar la participación.

TAREAS DE ASESORÍA TÉCNICA
Aún no se define. Primeras ideas sobre el foco de apoyo posible.

Los aprendizajes principales de esta fase aluden a las capacidades de interpretación de realidades institucionales y de contexto, de proposición de alternativas. El producto final es la lista de alternativas de PE: una amplia, con todo el abanico de posibilidades (5, 6 o más), y otra corta, con la primera selección (2 o 3).

2. Valoración, selección y ajuste de la PE Alternativa más brillante

Se trata de escoger la alternativa a implementarse. Aunque todos los pasos son necesarios, éste es crucial pues de él depende todo el trabajo posterior.

Los principales criterios que hay que tomar en consideración son los siguientes:

- **Significado estratégico** de la propuesta.
- **Resultado tangible** que se busca lograr.
- Posibilidad de **involucramiento** de un mayor número de actores.
- **Aporte a la ciudadanía**, directo o indirecto.
- **Alineamiento y pertinencia con las agendas municipales.**
- **Coherencia con las nuevas normas y competencias de los gobiernos locales.**
- **Procesos diferentes, nuevos estilos de trabajo.**
- **Acuerdo y apoyo por parte de la autoridad municipal.**
- **Factibilidad** de la Propuesta.
- Posibilidades de **continuidad**, de réplicas, de sostenibilidad.

Se revisa entonces si las 2 o 3 Propuestas Estratégicas finalistas cumplen con estos criterios; se chequea la lista de criterios uno por uno. Luego se efectúa una comparación de las iniciativas preseleccionadas.

Finalmente se realizan dos revisiones. La primera para apreciar si se puede mejorar o no el cumplimiento de algún criterio. Y la segunda para precisar observaciones especiales como algún riesgo particular, la dependencia de otros procesos, etc.

La labor central en la selección la realiza el Equipo Cantonal con el aporte facilitador del Coordinador o Coordinadora. Esta tarea requiere ser realizada en diálogo con la autoridad municipal y con la Coordinación de la Escuela para garantizar comprensiones comunes.

TAREAS DE ACOMPAÑAMIENTO

Facilitar el análisis y ajustes de las propuestas. Apoyar el diálogo y los acuerdos con el soporte de la Coordinación Central. Conectar las propuestas con los temas de los módulos. Involucrar al conjunto del equipo. Incentivar la proposición escrita.

TAREAS DE ASESORÍA TÉCNICA

No hay acción directa aún, pero ya se identifica el tema central en que se precisa su aporte y se inician los diálogos para la selección de la persona adecuada según el tema.

Los aprendizajes principales se refieren al desarrollo de las capacidades de análisis comparativo, de imaginación de escenarios futuros, de proposición de alternativas. El producto final de este paso es la alternativa escogida, con sus fundamentos.

3. Diseño y plan de trabajo

Preparar la mesa

Este paso tiene como centro un ejercicio de planificación y, como tal, incluye problemática, objetivos, indicadores, recursos, tiempo, etc. El Equipo cantonal es el protagonista, con el apoyo del Coordinador-a. Las jornadas colectivas de trabajo son la modalidad preferente. Este trabajo implica al menos 2 o 3 jornadas intensivas.

*En este paso nos sirvió mucho el conocimiento logrado en el módulo de proyectos y especialmente la parte del marco lógico.
(Estudiante zona norte)*

Los puntos que se deben identificar, discutir y sistematizar son los siguientes:

- **Título** de la Propuesta Estratégica.
- **Problemática** a enfrentar y superar (disminuir o eliminar).
- **Fundamentación** corta. ¿Por qué se ha seleccionado esta alternativa?

El producto de estos primeros ingredientes se expresa en un documento narrativo.

- **Objetivos y resultados.** ¿Qué se pretende alcanzar?

- **Indicadores** y verificación.
- **Riesgos.** ¿Cuáles son las amenazas o riesgos que podrían afectar la iniciativa?

El producto de estos puntos se expresa en cuadros y tablas. Estos temas no se resuelven en una sola jornada. Es preciso revisarlos y afinar su formulación. No siempre hay experiencia en trabajo colectivo y expresión escrita.

Luego de estas definiciones se trabajan los temas más operativos.

- **Proceso,** acciones y tiempos.
- **Acompañamiento.** ¿En qué actividades se precisa asesoría del Tutor?
- **Asistencia técnica.** ¿En qué temas es indispensable la asistencia especializada?
- **Recursos materiales.** ¿Qué se necesita para realizar las actividades?

El producto de estos últimos puntos se expresa en un cronograma, cuyo diseño tiene diferentes variantes.

Suele suceder que después de realizar estas últimas actividades se requiere afinar los pasos anteriores. En estos casos, es preciso retroceder para ajustar las propuestas.

TAREAS DE ACOMPAÑAMIENTO

Facilitar las jornadas colectivas para la construcción del plan y aportar herramientas (indicadores, fichas). Asesorar en las memorias y sistematizaciones (uso de categorías, lenguaje, claridad). Consolidar la unidad e involucramiento del equipo.

TAREAS DE ASESORÍA TÉCNICA

No hay acción directa aún, pero ya se establecen responsable, tareas, productos y plazos. Implica selección y conversaciones con la persona escogida para acordar el enfoque, el marco conceptual y el diseño del trabajo de campo.

Los aprendizajes principales de esta fase aluden a las capacidades de planificación, de diseño operativo de propuestas, de consideración de oportunidades y riesgos. **El producto final** es un documento que integra los productos parciales indicados antes. A veces se abordan y profundizan temas adicionales como contexto, historia, mapas, normas. Depende de la naturaleza de la Propuesta y de la dinámica del equipo.

Este paso corresponde a la puesta en práctica del plan de trabajo, al desarrollo de las actividades programadas por parte de sus responsables y en los plazos acordados. Es la fase en que se realizan actividades como mapeos, asambleas, propuestas de nuevos procesos, visitas de observación y tareas de asistencia técnica.

Simultáneamente se hace un seguimiento estrecho de acciones, indicadores y productos. Se organizan reuniones periódicas para monitorear los avances y plantear ajustes. El monitoreo está a cargo del Coordinador-a, de las Universidades, de la Coordinación Central.

*Lograr la participación de otras personas del Municipio ha sido una tarea compleja. Sin el acuerdo y la disposición del Alcalde habría sido imposible.
(Coordinadora PE, zona norte)*

Un elemento merece especial atención: el involucramiento de otros actores del Municipio. La señal más importante de éxito es cuando la Propuesta de un equipo de la Escuela se vuelve la Propuesta del Municipio, es decir cuando la institución se apropia de ella.

TAREAS DE ACOMPAÑAMIENTO

Monitorear las acciones del plan. Incentivar el cumplimiento de tareas y la rendición de cuentas. Impulsar la participación de nuevos actores. Reforzar los temas de la Escuela. Revisar informes y ajustes.

TAREAS DE ASESORÍA TÉCNICA

Cumplir tareas programadas: visitas, talleres. Organizar con el Coordinador-a. Presentar informes y propuestas parciales. Asesorar en la ejecución de actividades técnicas.

Los productos de esta fase son los informes parciales de actividades y de monitoreo. El destino de los informes es variado: unos a las autoridades municipales, otros al Coordinador o Coordinadora, otros a las Universidades, otros a la Coordinación Central. La intención es que todos, sin burocratizar el camino y según sus roles, estén informados del proceso, su calidad, sus avances y ajustes.

Los aprendizajes principales tienen que ver con la ejecución de acciones, modos de actuación en equipo, diálogos y negociaciones, informes de trabajo, manejo de

cronogramas y recursos, mecanismos de monitoreo; aprendizajes todos desde y para la práctica. Al final se espera un **producto consolidado**, que corresponde al resultado planteado en el diseño. Por ejemplo, sistema de participación establecido, nuevas rutas turísticas conformadas, nueva organización por procesos funcionando.

5. Evaluación y proyecciones.

Del dicho al hecho

En este paso se pretende valorar la experiencia en dos sentidos. El primero respecto del producto o resultado y el segundo en lo atinente al proceso. Interesa comprobar los resultados obtenidos y compararlos con los objetivos planeados. Se trata de valorar lo logrado, identificar los factores de éxito o dificultad y perfilar pasos futuros.

Con lo que concierne al proceso, es clave recuperar el camino seguido y revisar el involucramiento de las personas, las actitudes, los valores, el estilo de gestión, los aprendizajes.

TAREAS DE ACOMPAÑAMIENTO

Facilitar jornadas de evaluación: logros y explicaciones, proceso y roles. Animar debates sobre conclusiones y recomendaciones. Fomentar la autoevaluación personal y colectiva. Elaborar informes particulares de la Coordinación.

TAREAS DE ASESORÍA TÉCNICA

Asesorar en productos finales y en informes de resultados. Elaborar informes particulares de la Asesoría Técnica.

Los **aprendizajes principales** tienen que ver con el desarrollo de la capacidad de crítica y autocrítica, de análisis de factores de éxito, de valorar resultados y trayectos, de síntesis de resultados, de imaginación y proyección de iniciativas. El **producto final** de este paso resume en un Informe Ejecutivo que contiene:

- Síntesis de la problemática que se enfrenta.
- Resumen de la PE: resultados esperados y principales indicadores.
- Explicación y valoración del resultado obtenido, comparación con el resultado esperado. Sustentos políticos, organizativos, educativos, etc.
- Valoración del proceso desarrollado y del enfoque participativo.
- Valoración de los aprendizajes consolidados o nuevos.
- Apreciación de obstáculos y nudos críticos.
- Proyecciones, desafíos, futuro de la iniciativa

No existe en muchos compañeros y equipos una cultura de evaluación. Cuesta bastante desarrollar una discusión al respecto. Tampoco se da suficiente valor a las evaluaciones. Pero, bueno, a evaluar se aprende evaluando.
(Asesora Técnica, zona sur)

6. Evaluación comparada y global

Los parecidos y las diferencias

Este paso está destinado a la valoración del conjunto de Propuestas Estratégicas y del enfoque y modelo que las inspiran. Se realiza en una o más jornadas particulares, con la participación de los diversos actores: autoridades municipales, universidades, educadores, estudiantes, tutores y asistentes técnicos, equipo coordinador general. El insumo principal para esta tarea será la evaluación particular de cada Municipio.

La evaluación se realiza en 4 niveles:

- En función del logro de los objetivos, resultados y productos de las Propuestas.
- En función de los procesos grupales.
- En función del impacto de las Propuestas Estratégicas en actores que no forman parte de la ESGP y en el territorio.
- En función del modelo y el enfoque de la iniciativa.

El Acompañamiento de los Coordinadores y la Asesoría Técnica proveen insumos valiosos para esta evaluación global. Ellos participan en las jornadas finales de evaluación junto con otros actores.

Los aprendizajes principales de esta fase aluden al desarrollo de capacidades de valoración de procesos y resultados, de análisis comparativo, de apreciación del trabajo de asesoría, de planteamiento de conclusiones y recomendaciones. El **producto final** de este paso es un documento que contiene los siguientes elementos:

- Identificación de los aportes relevantes para los logros y los procesos.
- Identificación de los nudos críticos que se han presentado.
- Valoración comparada del aporte de la Coordinación y de la Asesoría Técnica.
- Valoración de la iniciativa global considerando el rol, los procesos, el contexto.
- Identificación de aprendizajes que perfeccionen la iniciativa a futuro.

La evaluación comparada se convierte en un insumo importante para la sistematización. Aporta valiosos elementos para reconstruir y proyectar la iniciativa general. Abre nuevas oportunidades para desarrollar conocimientos desde la experiencia.

PROPUESTAS DESARROLLADAS EN LA ESCUELA Propuestas aterrizadas

<i>MUNICIPIO</i>	<i>TÍTULO PROPUESTA</i>	<i>PROBLEMA A ENFRENTARSE</i>	<i>RESULTADO GENERAL</i>	<i>OBSERVACIONES²¹</i>
Cotacachi	Turismo en Cotacachi	Limitado turismo de identidad. Reducción a sitios consolidados.	Diseño de ruta y productos turísticos que integren zonas del cantón.	Fortalecida relación con sociedad civil. Inclusión de otra área. Esfuerzo en cumplir responsabilidades. Alcalde apoya con recursos pero apropiación es débil.
Antonio Ante	Fortalecimiento institucional	Malestar ciudadano por demora y complicación de trámites.	Mejora de procesos, área de planificación y agua potable.	Difícil integración y constancia equipo. Pequeño grupo comprometido. Esfuerzo permanente por cumplir acuerdos.
Puerto Quito	Caminando juntos por un Puerto Quito participativo	Cultura organizativa mínima, ausencia de experiencia y de sistema de participación.	Promover instancias y mecanismos de participación ciudadana en armonía con nuevas leyes.	Alta unidad. Alcaldesa involucrada y aportando recursos. Se integran otras unidades. Difusión e impacto en población. Se realiza la I Asamblea Cantonal.
P.V. Maldonado	Hacia un sistema participativo del cantón PVM	Cultura organizativa mínima, ausencia de experiencia y de sistema de participación.	Contribuir a la conformación del sistema de participación ciudadana del cantón.	Difícil integración. Poco involucramiento de otros actores. Involucramiento y aporte del Alcalde en la última fase. Se realiza la I Asamblea Cantonal.

²¹ Las observaciones provienen de aportes de los Coordinadores y Asesores, de entrevistas y visitas a los Municipios que participaron en la primera experiencia.

Los Bancos	Fortalecimiento institucional	Funciones no claras y procesos excesivos y dispersos.	Mejorar procesos y requerimientos de sistemas informáticos. Crear Comité de Desarrollo Institucional.	Equipo unido y motivado. Integración de otros funcionarios. Impactos visibles superan Escuela y dependen de Alcaldía.
Ambato	Fortalecimiento institucional de Unidad de Cultura y Patrimonio	Varias unidades trabajan el tema en forma aislada y sin organización acorde a la Ley.	Nueva organización institucional por procesos.	Involucramiento de varias unidades del Municipio.
Déleg	Gestión ambiental en materia de residuos sólidos	Contaminación ambiental por falta de conciencia. Efectos en la salud y el ambiente.	Implementar un sistema de gestión participativo y sostenible de residuos sólidos.	Inserción en prioridad cantonal. Participación de escuelas y colegios. Creación de clubes ecológicos duraderos.
Cuenca	Simplificación de trámites en Avalúos, Catastros y Estadísticas	Elevado número de trámites, tiempo excesivo, rezagos por trámites no oportunos. Incomodidad y reclamo de usuarios.	Mejora del sistema de atención. Tramitología ágil, eficiente y oportuna. Nuevas tecnologías.	Involucramiento, compromiso de funcionarios de dependencias referidas.
Gualaceo	Mejoramiento del servicio y atención al cliente en Recaudaciones	Desorganización, inadecuada calidad para contribuyentes. Incomodidad y reclamos de usuarios.	Mejora de atención en el servicio de recaudaciones: lugar, claridad, sencillez, tiempo.	Compromiso municipal para adecuar local, organizar turnos, y capacitar a personal involucrado.
Sigsig	Ventanilla de atención e información ciudadana	Engorrosa tramitología institucionalizada. Medios atrasados, no ágiles. Incomodidad y reclamos.	Nuevo modelo. Reduce tiempos, optimiza recursos, mejora espacio, capacita personal.	Inserción en reforma interna. Municipio aporta con recursos. Replicará la experiencia a otros procesos internos.

Vale la pena resaltar algunos elementos. Las iniciativas de mayor selección, con focos diversos de intervención, son las referidas a fortalecimiento institucional (5 propuestas: Los Bancos, Atuntaqui, Sigsig, Gualaceo, Cuenca) y las de participación ciudadana (2 propuestas: Puerto Quito y Pedro Vicente Maldonado).

Las de **fortalecimiento institucional** se explican porque los temas de eficiencia y eficacia son preocupación prioritaria de los municipios y al respecto se han levantado altas expectativas con los nuevos roles y posicionamiento de los gobiernos locales frente al país y a sus mandantes locales. También expresan la necesidad de apropiarse de las nuevas tecnologías y explotarlas de alguna manera. De todas formas, estas iniciativas trascienden, con su enfoque de servicio, los ámbitos de reorganización interna para expresarse en mejoras concretas para la ciudadanía. Las propuestas de ventanilla única de Sigsig y Gualaceo son un ejemplo

en este sentido; afinan los procesos internos para brindar servicios más eficientes, responsables, amigables.

*La experiencia muestra debilidades estructurales en la gestión institucional.
Por eso, se trabaja el tema puntual de la PE pero a partir de una visión
global de conjunto que puede servir a futuro para nuevas intervenciones.
(Asesor Técnico, zona norte)*

En el caso del tema de **participación ciudadana** existe un ingrediente adicional: la obligación de los municipios de diseñar un sistema de participación conforme a los lineamientos de las nuevas normativas, en especial del COOTAD. Esta necesidad y presión ponen en la mesa de trabajo de los Alcaldes y equipos cantonales el tema; reconocen en la PE una oportunidad inmejorable de avanzar con apoyos externos cualificados y sin costo en aspectos clave de este tema: asambleas, silla vacía, planificación. Los módulos de la Escuela aportaron con su cuota para estas priorizaciones. Y también lo hicieron, en un hecho digno de relevarse, las experiencias conocidas en la Escuela sobre los avances emblemáticos que muestra el Municipio de Cotacachi.

Las otras iniciativas han sido únicas y obedecen a las condiciones particulares de los municipios (Ambato, Cotacachi, Déleg). En todas ellas, la PE se inserta en las agendas locales en proceso, abordando uno o varios de sus flancos y aportando con insumos sustantivos para su continuidad más allá de la Escuela.

SIGNIFICADO DE LAS PROPUESTA ESTRATÉGICAS **Novedades**

La experiencia de la Propuesta Estratégica ha sido sin duda el punto más alto de la iniciativa de la Escuela. Constituye el elemento que hace la diferencia, el valor agregado por excelencia. Su inclusión como componente estructural en la Escuela es la expresión clara de su carácter alternativo e innovador.

Las iniciativas de formación, habitualmente cargadas de cursos, talleres, informes, tesis y, en el mejor de los casos, de algún trabajo puntual de aplicación, tienen en las PE una nueva faceta: la **incidencia política** en el quehacer municipal.

La incidencia lograda con la PE supera con creces una tarea final de aplicación de curso para convertirse en expresión de otro modelo de formación, otra concepción y otro trayecto de desarrollo de capacidades. Una visión de formación en la que teoría y práctica efectivamente se enlazan, una visión que prueba que "educar para transformar" -como planteaba Paulo Freire- es posible, como lo es la educación popular. No importa tanto la escala pues no se puede pretender cambios globales en las condiciones de una Escuela (ni le corresponde como rol) pero sí la pertinencia y la "puntería" para tocar puntos sensibles con trascendencia estratégica y con

pretensiones de desarrollo y sostenibilidad. No se trata de la adición de un ingrediente: se trata de un modelo formativo efectivamente diferente.

*La PE nos ha movido el piso a todos. Demanda otros roles y relaciones.
No se trata solo de un trabajo final.
(Evaluación Quito, zona norte)*

El valor agregado de la iniciativa no se reduce a una buena práctica o intervención social, pues existen muchos ejemplos de excelentes intervenciones. El meollo del asunto radica en la realización de estas tareas de incidencia y fortalecimiento de instancias y autoridades **articuladas** a mecanismos de formación. O, mejor dicho, enfoques de formación que la práctica transformadora incluye estructuralmente.

Esta visión de la **formación-acción** confiere nuevos sentidos a otros procesos y actores. Las Universidades participantes, por ejemplo, encuentran y abonan un terreno nuevo para su relación con los municipios, con la práctica social, para trascender las tendencias academicistas o de separación y aislamiento de la formación. Los consultores y las ONG se enfrentan a otras coordenadas, más desafiantes pero más gratas pues tienen la convicción de que su trabajo no termina con su acción sino que ha construido equipo y capacidades, ha contribuido a una institución que continúa, ha abierto líneas de trabajo relevante que se potencian con la Propuesta estratégica.

El aporte "externo" cambia de signo. Pasa de una asesoría con tintes tecnocráticos y de escasa inserción a un aporte desde dentro de los equipos y estructuras municipales. Se trata de una oportunidad para establecer compromisos que superan lo técnico y se enlazan con lo ideológico y lo vivencial.

Esta visión alternativa conlleva cambios sustantivos en la dimensión pedagógica de la Escuela. Demanda un currículo que se organiza de manera muy diferente: no son más los temas decididos externamente los ordenadores del plan de trabajo, sino las competencias que tienen que desarrollar los participantes. La valoración de conocimientos y experiencias previas adquiere un valor especial y facilita un auténtico diálogo de saberes.

Los puntos de partida y llegada de los talleres adquieren otro brillo. Las realidades y las demandas de los participantes son un punto de referencia constante. La tarea de enseñanza, de facilitación, se torna más compleja pero mucho más aterrizada y útil. Los trabajos intermodulares se redireccionan para responder a las exigencias del ejercicio de cambio práctico.

Finalmente, señalamos que con este enfoque también la Línea de base elaborada cobra nuevos sentidos. Sus aportes en términos de diagnóstico de potencialidades

y de límites de la gestión son insumo clave para proyectar los compromisos que demanda la realización de la propuesta estratégica.

En lo atinente a las apuestas políticas y éticas generales, el modelo que incluyen las PE ha permitido aterrizajes concretos y superación de propuestas retóricas. Las opciones por una democracia participativa, por el enfoque territorial, el trabajo concertado, el ejercicio de derechos, la transparencia han encontrado un escenario dispuesto a concretarse. Desde el comienzo, las PE apuntaron mucho al tema y sus resultados, pero también a la manera y procesos para realizarlo. No se trata solo de trabajar un tema estratégico, sino también de volver vivenciales en su proceso nuevas relaciones y valores.

Las Propuestas Estratégicas, finalmente, han aportado a uno de los propósitos principales de la Escuela: el fortalecimiento de los pequeños y medianos municipios, afianzando los liderazgos de sus legítimas autoridades y aportando al buen gobierno. La lectura del contexto, los compromisos conceptuales, políticos y éticos, la inserción en la coyuntura, han contribuido enormemente a este nuevo modelo.

La experiencia de las Propuestas Estratégicas demuestra también que es posible "hacer algo" concreto y relevante sin tener que esperar modificaciones estructurales; que los pequeños cambios significativos contribuyen a producir cambios de fondo; que podemos desatar nuevas relaciones y procesos desde las funciones cotidianas.

Trabajar en la Propuesta Estratégica ha demostrado que la queja no tiene mucho sentido. Siempre se puede mejorar algo y si es con otros compañeros y con apoyo externo, mejor.
(Estudiante, zona sur)

DIMENSIÓN ACADÉMICA Y PEDAGÓGICA

CAPÍTULO CUATRO

En este capítulo de la dimensión académica y pedagógica de la Escuela vamos a revisar tres componentes fundamentales: la Línea de Base, la organización de la malla curricular y el enfoque pedagógico.

4.1. LÍNEA DE BASE: ALIMENTO PARA COMENZAR

La Escuela de Gestión Pública se desarrolló en varios pasos (véase el Capítulo Dos). El primero de ellos fue la negociación con los Municipios y el montaje de la estructura de operación, los equipos y responsabilidades. Inmediatamente después se planean y realizan los estudios de Línea de Base en cada Municipio, que está a cargo de los equipos universitarios.

El propósito de la Línea de base es “establecer un parámetro inicial, a manera de punto de partida, que permita definir el alcance de la intervención en los municipios mediante la Escuela de Gestión Pública (ESGP), reconociendo la situación de cada uno de éstos, y sobre todo reconociendo sus necesidades, expectativas, demandas, fortalezas y debilidades, para tener insumos valiosos y contextualizados para construir los módulos y contenidos de la ESGP que respondan a esta realidad de los municipios y sus actores.

“Una línea de base debía servir para tener una lectura integral, estratégica, y crítica que nos permita identificar la importancia, oportunidad y pertinencia de nuestra intervención en los municipios seleccionados, y como medio para identificar un conjunto de indicadores referenciales”²².

Los objetivos de la Línea de base fueron los siguientes:

- Apoyar la formulación de la malla curricular de la escuela de formación.
- Identificar las características de la demanda en función de ubicar los ejes pedagógicos, modalidades, metodologías y formas de organización de la escuela.
- Precisar las potencialidades territoriales para el desarrollo y los nudos críticos de la gestión municipal.

²² Informe Línea de base. FLACSO, febrero de 2010.

- Identificar los proyectos estratégicos de desarrollo local que impulsan las administraciones locales.
- Generar un espacio de información y promoción del curso con los actores locales y otras entidades que trabajan en el sector.

La recolección de información combinó diversas técnicas e instrumentos de acuerdo a los públicos consultados. En todos los Municipios se realizaron

- entrevistas a profundidad a informantes clave (Alcaldes o Vicealcaldes, Planificador del desarrollo y/o Director administrativo)
- taller de análisis de la gestión municipal (Directores departamentales, Jefes de área, técnicos)
- grupo focal con representantes de la sociedad civil (dirigentes de grupos de importancia para proyectos sociales)
- visita de caracterización territorial (observaciones, encuestas, revisión de información secundaria).

<i>EJEMPLO DE INFORMACIÓN RECOLECTADA CANTÓN PUERTO QUITO</i>	
- <i>Grupo focal sociedad civil</i>	<i>11 asistentes</i>
- <i>Taller sobre gestión municipal</i>	<i>16 asistentes</i>
- <i>Entrevistas a profundidad</i>	<i>3 entrevistas</i>
- <i>Visita de caracterización territorial</i>	<i>3 entrevistas</i>
- <i>Aplicación de encuestas</i>	<i>22 encuestas</i>

Como se puede apreciar en el ejemplo, la investigación de la Línea de Base cubrió un amplio espectro de actores. Los estudios permitieron alcanzar los objetivos planteados y también levantar las primeras ideas respecto de las Propuestas Estratégicas. Estas ideas fueron posteriormente retomadas por los Equipos Cantonales para realizar la selección definitiva.

*La investigación de la Línea de Base cumplió con creces los objetivos pensados y permitió además acercarse más a los Municipios y establecer relaciones de confianza, de verdaderos aliados.
(Coordinación FLACSO, zona norte)*

Un punto adicional de relevancia de la Línea de Base es la sistematización de la información recolectada. La riqueza de datos pudo plasmarse en matrices sencillas e ilustrativas que permitieron la socialización con diferentes actores, empezando por las propias autoridades y los espacios de coordinación y dirección (Cooperación, ESQUEL, Universidades). Entre las matrices elaboradas figuran: potencialidades y limitaciones territoriales, fortalezas y debilidades municipales, oportunidades

externas y amenazas, contenidos requeridos por la ESGP y proyectos, conclusiones por Cantón.

Reproducimos a continuación algunos ejemplos de varios cantones de la zona norte²³.

Ejemplo de matriz de potencialidades y limitaciones territoriales (Cantón Antonio Ante):

POTENCIALIDAD TERRITORIAL	LIMITACIÓN TERRITORIAL
<p><i>1. Identidad local arraigada y articulada a una dinámica productiva vinculada a lo textil, aunada a capacidades de infraestructura existentes en la población. Con esto hay índices mínimos de desempleo, el Municipio se articula fuertemente a esta actividad, y se han generado procesos de asociatividad productiva muy positivos.</i></p>	<p><i>1. Existe una profunda inequidad URBANO-RURAL. En el sector rural hay una fuerte presión sobre la tierra por lo reducido del territorio, poca productividad de tierras por falta de acceso a tecnología (los esfuerzos están muy orientados a lo textil). Esta situación ha generado pobreza rural, poca participación indígena en lo público, migración interna y externa en lo rural, y una dificultad de integración étnica-cultural.</i></p>
	<p><i>2. Desconexión entre el sector educativo y el sector rural con el sector textil, lo cual se suma a salarios bajos y a la falta de una propuesta de desarrollo orientado al sector rural-agrícola.</i></p>
	<p><i>3. Existen limitaciones medioambientales que tienen que ver con el manejo de desechos de la industria textil, el crecimiento de la población urbana, la gran limitación de acceso al recurso agua del Cantón y el peligro de contaminación de las cuencas.</i></p>

Ejemplo de matriz sobre fortalezas y debilidades municipales (Cotacachi)

FORTALEZAS MUNICIPALES	DEBILIDADES
<p><i>1. La voluntad política y el liderazgo del actual Alcalde por su trayectoria comunitaria, la expectativa de un cambio y la disponibilidad de Concejales y equipo de directores que están comprometidos con el proyecto.</i></p>	<p><i>1. Falta de actualidad y operatividad de los Planes de Desarrollo, por lo que se está reformulando el Plan Cantonal y de Ordenamiento Territorial.</i></p>
<p><i>2. El Municipio ha fungido como ente dinamizador y en esta gestión se está buscando un dinamismo económico muy importante que responda a las necesidades de la población.</i></p>	<p><i>2. La cobertura de agua potable y vialidades es una gran dificultad y reto para la gestión. Muchos proyectos están encaminados a esto y se habrá de trabajar mucho por ello.</i></p>
<p><i>3. A pesar de las transiciones y complejidades, la comunidad está articulada al proceso de gestión y, sobre todo, a la Asamblea de la Unidad Cantonal, con la que se está trabajando de cerca para hacer propuestas conjuntas de desarrollo e integración.</i></p>	<p><i>3. El personal Municipal requiere de una fuerte capacitación en temas de gestión, planificación, actualización de temas de participación, y especialmente de una profesionalización, ya que se habla de cerca de un 90% no profesionalizado.</i></p>

²³ Ejemplos tomados del documento *Informe Línea de base* de FLACSO ya citado.

Ejemplo de matriz sobre oportunidades y amenazas (Pedro Vicente Maldonado):

<i>OPORTUNIDADES EXTERNAS</i>	<i>AMENAZAS</i>
<i>1. Afinidad política con el gobierno central, provincial y los otros cantones.</i>	<i>1. Cultura tributaria deficitaria.</i>
<i>2. Colaboración con la cooperación española, misión japonesa y la embajada de Israel.</i>	<i>2. Sectarismo político.</i>

Además de estas tres matrices que pintaban las condiciones de los cantones, se elaboró una adicional con la visión de que los actores locales tenían sobre los posibles contenidos de los módulos.

A continuación un ejemplo del cuadro de resultados (San Miguel de los Bancos):

<i>CONTENIDOS DE LA ESGP</i>
<i>1. Planificación institucional y del desarrollo</i>
<i>2. Organización interna administrativa</i>
<i>3. Manejo de personal</i>
<i>4. Participación</i>
<i>5. Gestión Administrativa</i>
<i>6. Proyectos</i>
<i>7. Gestión territorial</i>
<i>8. Marco constitucional y legal</i>
<i>9. Servicios al público</i>

*Los módulos de formación se definieron considerando la situación contextual y de los municipios, los diálogos con los Alcaldes y la Línea de Base.
(Coordinación Central)*

Para comparar la tabla de contenidos propuestos se elaboró un matriz comparativa, que reveló muchas similitudes:

TEMAS	Número Mención	Antonio Ante	Cotacachi	Pedro Vicente Maldonado	Puerto Quito	Los Bancos
ELABORACIÓN Y GESTIÓN DE PROYECTOS (FONDOS)	5	X	X	X	X	X
PARTICIPACIÓN	5	X	X	X	X	X
PAPEL DEL SERVIDOR PÚBLICO	4	X		X	X	X
PLANIFICACIÓN INSTITUCIONAL Y DEL DESARROLLO	3	X	X		X	
INTEGRACIÓN SECTORIAL Y DESARROLLO LOCAL	3	X		X	X	
GESTIÓN ADMINISTRATIVA (Manejo de personal)	3	X			X	X
ORDENAMIENTO TERRITORIAL	2	X	X			
POLÍTICA PÚBLICA Y TRANSPARENCIA	2	X	X			
TRABAJO EN EQUIPO	2			X		X
MARCO CONSTITUCIONAL Y MARCO LEGAL	2				X	X
COMUNICACIÓN	1		X			
LIDERAZGO	1			X		
GESTIÓN AMBIENTAL	1			X		
GESTIÓN TURÍSTICA	1			X		
DESCENTRALIZACIÓN	1					X

Finalmente, se identificaron proyectos posibles en cada uno de los cantones, que serían el primer insumo a la hora de seleccionar la Propuesta Estratégica que trabajarían los equipos cantonales. Desde esta primera "ronda" se pudo observar que algunos proyectos eran demasiado ambiciosos y necesitaban acotarse, y que otros no tenían carácter estratégico. Se planteó que algunos podrían realizarse asociándose varios municipios en Mancomunidad. Otros, como el de liderazgo, eran susceptibles de ser abordados a través de la batería de temas operativos que la Escuela también ofertaba en el programa.

<i>PROYECTOS PROPUESTOS</i>		
<i>ANTONIO ANTE</i>	<i>PV MALDONADO</i>	<i>PUERTO QUITO</i>
<i>Redes comunitarias de producción rural</i>	<i>Proyecto de turismo</i>	<i>Mancomunidad: relleno sanitario</i>
<i>Desarrollo turístico, rural y urbano</i>		<i>Camal regional</i>
<i>Mancomunidad: turismo y manejo de desechos</i>		<i>Balneario: Proyecto turístico local</i>
<i>Gestión por procesos</i>		

De los comentarios finales que se establecieron en la Línea de Base rescatamos algunos:

- Muchas afinidades en los contenidos demandados.
- Pocas demandas particulares.
- Acuerdos amplios por una modalidad semipresencial de trabajo formativo.
- Criterios metodológicos que demandan que la formación sea "una propuesta contextualizada en experiencias concretas, conocimiento sustentado en ejemplos, y un tipo de trabajo que permita el intercambio de conocimientos, con casos de estudio, y el aprender de las experiencias de los otros Municipios participantes"²⁴.
- Aceptación de realizar módulos itinerantes en cada Municipio.
- Proposición de formas de certificación y créditos con valor universitario.
- Criterios para selección de estudiantes: formación mínima secundaria, 2 años de experiencia en gestión y desarrollo vinculado a Municipios, evaluación inicial, carta de intención, aseguramiento de compromiso y constancia, hoja de vida, carta de aprobación del Alcalde.

Como se puede apreciar, los estudios de Línea de base fueron útiles para varios propósitos. Tenían suficiente potencial para guiar la organización de la malla curricular, aportar en los enfoques y metodologías, identificar los temas para los módulos operativos, orientar preliminarmente las Propuestas Estratégicas. El aporte más importante consiste en haber ratificado y enriquecido la pertinencia y la relevancia de la propuesta de la Escuela de Gestión Pública.

La Línea de Base, a pesar de su valor, no fue aprovechada al máximo. Su uso se redujo a las primeras etapas. Pudo ser más utilizada en los talleres, en la Propuesta Estratégica. Pudo ser un instrumento de uso permanente.
(Coordinador, zona sur)

²⁴ Íd.

Como **lección aprendida** se puede establecer, primero, la necesidad y conveniencia de realizar estos estudios de línea de base como paso natural y estructural al inicio de cualquier intervención social, no solo por la utilidad de los resultados concretos, sino por opción política y metodológica. Constituye una excelente carta de presentación de un programa y demuestra un tratamiento profesional y cercano a las poblaciones participantes.

En segundo lugar, queda como lección la conveniencia de potenciar su distribución y uso, que rebasan los límites de la Escuela. La información consignada en las matrices de sistematización puede servir de guía para todas las intervenciones que aspire a desarrollar un Municipio. A nivel de la Escuela los datos recogidos deben utilizarse mucho más en los talleres, incluso habría que pensar en dedicar un taller específico para socializar y debatir sobre las informaciones. Una "pedagogización" de los resultados podría aportar mucho.

Finalmente, una lección desde la óptica metodológica es la conveniencia de realizar la Línea de Base con mayor nivel de participación de los actores locales, no solo en el suministro de los datos, sino también en su interpretación, sistematización y difusión.

*Los resultados de la Línea de base siguen vigentes. Pueden servir a las autoridades municipales en su planificación de acciones y proyectos. No importa que se haya terminado la Escuela.
(Coordinación, zona sur)*

4.2. MALLA CURRICULAR: UN TEJIDO BAÑADO DE PRÁCTICA

La primera pregunta a la que se debe responder sobre la malla remite a su raíz y procedencia. Lo tradicional y generalizado es construir la malla en un escritorio, sobre la base de las ideas y convicciones de las personas o equipos coordinadores. En la Escuela de Gestión Pública este tema da un vuelco total: se realizan encuentros con las autoridades y se efectúa, como se ha visto, un estudio de Línea de Base para contrastar primeras ideas con las necesidades expresadas por los actores directos.

El resultado fue asombrosamente parecido entre los Municipios consultados, cuyos criterios enriquecieron notablemente la propuesta. Paralelamente se obtuvieron otros resultados: clarificación de enfoques, precisión de necesidades urgentes, insumos para la orientación de los temas y las tareas intermodulares. Y, lo más importante, compromiso e involucramiento de los Municipios, sus autoridades y sus participantes. La malla creada les pertenecía a todos y se volvió un producto colectivo.

Al respecto se afirmaba en uno de los documentos oficiales²⁵:

- El diseño de la malla responde a necesidades y demandas detectadas y priorizadas por los propios participantes, pues debe ser una respuesta útil y pertinente.
- El proceso formativo integra los desafíos e innovaciones que requiere el momento actual nacional y global.
- El punto de partida es la experiencia acumulada, que provoca un diálogo de saberes, esencia de la comunidad de aprendizaje.

La unidad del proceso formativo y de la malla es el **Módulo** de trabajo²⁶, que está concebido como la unidad articuladora de los contenidos de aprendizaje. Abarca el tratamiento de un área de conocimiento en forma más o menos exhaustiva. Constituye una unidad con sentido en sí misma pero guarda relaciones de complementariedad y secuencia con los demás módulos.

Cada uno de los 10 módulos trabajados incluía tres momentos: actividades de preparación, taller presencial y actividades de aplicación. Ampliamos a continuación lo mencionado en el Capítulo Dos.

²⁵ Presentación oficial en *power point*. Coordinación Central, junio de 2010.

²⁶ La propuesta pedagógica fue diseñada por la Coordinación Central y el Asesor pedagógico.

Taller presencial

Es el eje de la formación. En él se desarrollan los contenidos centrales, se construyen colectivamente los conocimientos de cada módulo. Durante los talleres se aplica un modelo pedagógico que valora y se nutre de las experiencias de las personas, de la diversidad de los Municipios. En cada uno se intenta desarrollar una o varias veces el trayecto pedagógico por el que ha optado la Escuela: experiencia, reflexión, teorización y aplicación. Se fomentan y crean condiciones para lograr un máximo de participación de los estudiantes. Se trabaja para lograr el bienestar y el involucramiento de todos.

Los talleres se realizan durante un día y medio por mes, los viernes y sábados. Los Municipios otorgan permiso a sus participantes durante los viernes y se comprometen a cubrir sus funciones en el día. Durante el taller se aplican diversas técnicas participativas: trabajos individuales y grupales, plenarias dialogadas, conferencias con foros de discusión, estudios de caso reales o simulados, sociodramas, consultas rápidas, etc.

La responsabilidad de llevar el taller está en manos del Educador que escribe el contenido del módulo, con lo que se garantiza la calidad y el rigor científico. La parte pedagógica se sugiere en reuniones previas de planificación. Debemos decir que en este punto existieron diferencias entre la zona norte y sur. En la primera, dado el funcionamiento del equipo existente, se buscaba unidad de criterios y se apoyaba al educador en el diseño metodológico. En la zona segunda, los expertos en los temas desarrollaban la metodología según su preparación y enfoque. En la realización tuvo un gran papel el Coordinador de cada Universidad; su apoyo se logró tanto en el campo técnico como en el organizativo.

*La mayoría de talleres fueron amenos y dinámicos y se complementaron con charlas muy interesantes de personajes públicos y de Alcaldes experimentados.
(Evaluación, zona norte)*

Un mecanismo utilizado con cierta frecuencia en el taller presencial fue la invitación a un especialista o autoridad local (Alcaldes) para dar una conferencia magistral. Los resultados al respecto fueron auspiciosos tanto por la calidad de las exposiciones como por el procesamiento posterior que realizaban los educadores y coordinadores.

DIAGRAMA

Tres bloques que conforman el módulo



Actividades de preparación

Se realizan antes de cada taller y sirven para introducir los temas del taller venidero, a fin de identificar certezas, dudas, desafíos; aumentar la motivación; y, generar condiciones favorables para la participación. Como ya se mencionó, los estudiantes no llegan con las manos vacías al taller, sino que lo hacen preparados, desafiados y con mayor número y calidad de insumos para una participación activa.

Entre las actividades sugeridas y desarrolladas se encuentran: lecturas seleccionadas, observación de realidades locales, entrevistas, pequeñas sistematizaciones, propuestas frente a una problemática, revisión de un insumo del taller precedente, guía de preguntas, consultas bibliográficas, etc. Todas las actividades están orientadas a relacionar conocimientos con las realidades y prácticas cotidianas; es decir, no son tareas tradicionales de estudio y memorización.

*Los trabajos de preparación y los de aplicación no siempre se realizaron a cabalidad. Dada la falta de costumbre para este tipo de trabajos conviene a veces ser más estrictos desde la coordinación.
(Estudiante, zona norte)*

Actividades de aplicación

Se realizan con posterioridad al taller y sirven para comprobar, aterrizar y consolidar conocimientos, así como para realizar aplicaciones concretas. Se utilizan también para completar o profundizar conocimientos impartidos en los talleres. Se realizan en forma individual o, en su mayoría, como equipo. Con ellas se busca sostener el proceso pedagógico entre taller y taller para que la formación no se convierta en bloques aislados.

Entre las actividades sugeridas y desarrolladas se encuentran: lecturas especializadas, ejercicios a partir de lecturas, propuestas, consultas, comparaciones con la realidad, definición de escenarios, etc. Las actividades de aplicación se encuentran bajo la responsabilidad de los propios grupos y cuentan con la disposición de apoyo por parte de las Universidades.

Los contenidos de cada módulo se entregan con anticipación a la Coordinación Central. Cada material, denominado módulo, tiene los siguientes elementos: sílabo, contenido, propuesta de taller, guías metodológicas y anexos.

El **sílabo** contiene -para la generalidad de módulos- título, objetivos pedagógicos, síntesis del contenido, temas y subtemas, bibliografía. En ocasiones se agrega antecedentes, justificación, objetivos específicos, síntesis de la metodología.

El **contenido** incluye, según el caso, una introducción, una justificación y objetivo y el desarrollo de los diferentes subtemas del contenido. Todos incluyen una visión histórica que presenta la dinámica del fenómeno, y una visión estructural que analiza las causas y factores de la problemática. Todos terminan con líneas de propuesta y proyecciones.

Las **guías de trabajo** incluyen agenda del taller, diseño metodológico, guía metodológica del trabajo de preparación, guías metodológicas para el taller, guía metodológica para el trabajo de aplicación, guía de evaluación final. El material termina con los anexos que pueden incluir casos de estudio, exposiciones, presentaciones en *power point*, etc.

El material recibido es muy interesante. Se ha utilizado poco en los talleres pero sirve mucho para revisiones y consultas. Es completo y bastante extenso, pero habría sido bueno un material sencillo y manejable.
(Taller San Miguel de los Bancos)

Los materiales de los módulos fueron elaborados por las Universidades y revisados y enriquecidos por la Coordinación Central de ESQUEL. Fueron asimismo considerados, valorados y retroalimentados por una Comité Académico externo, conformado por la Comunidad Autónoma de Madrid, Cooperación Internacional y la Universidad de Villanueva, organismos todos de España.

4.3. EL ENFOQUE PEDAGÓGICO: APRENDER EN TODOS LOS RINCONES

La dimensión académica incluye, como un tercer gran componente, el enfoque pedagógico de la Escuela de Gestión Pública. Entendemos por éste a la mirada y comprensión de la formación que, al igual que el resto de ingredientes de la Escuela, no es ni ingenuo ni neutral. Intenta, por el contrario, ser consecuente y estar articulado al resto de dimensiones, a la política, a la de gestión, a la académica. No concebimos la dimensión pedagógica como aislada o lejana al resto de proposiciones y tomas de posición, porque una propuesta nueva, democrática, diferente requiere de unas bases también alternativas en el campo pedagógico. Veamos a continuación algunas características de base y el sustento central de fondo.

Un primer elemento que cabe destacar es la concepción del **aprendizaje como el eje** de la formación, en lugar de la enseñanza como suele ser en los procesos formales tradicionales. Lo central de los procesos no es que el educador enseñe sino que los participantes aprendan. Ello implica que la mejor formación es aquella que genera situaciones de aprendizaje y logra que los estudiantes aprendan. Y no solo que aprendan, sino que puedan continuar aprendiendo (aprender a aprender) en la medida en que dominen las claves para acercarse a la construcción de conocimiento. Este énfasis en el aprendizaje es una primera cualidad esencial de nuestros procesos de la Escuela.

Un segundo elemento que hay que subrayar es la idea de que el aprendizaje sucede, se produce en **múltiples escenarios, espacios y oportunidades**. No está circunscrito a un aula ni a la labor de un educador. El ser humano aprende en múltiples ocasiones, lo más importante no proviene muchas veces de los sistemas formales de aprendizaje. Esto ha significado que la Escuela considere y valore que los estudiantes pueden aprender tanto en los talleres modulares como en el encuentro e intercambio con sus pares, en los trabajos intermodulares, en la preparación y ejecución de las Propuestas Estratégicas, y esto significa también que la Escuela prepara estos espacios y facilita condiciones favorables. El ejemplo más importante han sido los módulos itinerantes.

*El intercambio de experiencias, los diálogos con otros colegas de Municipios han sido muy importante. Hemos aprendido mucho en el contacto y en las conversaciones con los colegas, del propio equipo y de otros cantones.
(Evaluación Quito, taller final Cuenca)*

Un tercer elemento base es considerar los aprendizajes no solo a nivel de conocimientos, es decir de propuestas lógicas explicativas de determinados fenómenos. Se incluye también desarrollo de habilidades y, algo muy importante,

desarrollo de valores, que se expresan en actitudes y comportamientos. Esto significa que la Escuela incluyó -intencionalmente, aunque no siempre explícitamente- en la preparación de los módulos objetivos en las tres dimensiones: **conocimientos, habilidades y valores**. Una formación integral, una formación que toma en cuenta el pensar, el sentir y el hacer de los participantes.

Un cuarto elemento base tiene que ver con la orientación del currículo. En las prácticas tradicionales se apunta casi siempre a un conjunto más o menos relevante y extenso de conocimientos. En nuestra propuesta la dirección es hacia un **"saber hacer"** pero que no es mecánico, sino que implica un hacer consciente, un hacer comprometido y transformador, un hacer colectivo y solidario. La dirección es entonces hacia competencias integrales, hacia desarrollo de capacidades con calidad y sostenibilidad.

*Los trabajos intermodulares y la Propuesta Estratégica nos "forzaron" a realizar tareas concretas, relacionadas con las experiencias prácticas. Nunca se trató de estudiar teorías o memorizar textos.
(Estudiantes Déleg y Cuenca)*

Tomando en cuenta los cuatro elementos base mencionados antes, los sustentos centrales de la propuesta pedagógica, tienen que ver con la formación-acción, la construcción de conocimientos y el sujeto pedagógico, y la formación para la transformación. La propuesta de la Escuela es alternativa fundamentalmente por estos sustentos pedagógicos y políticos y su incidencia en el conjunto de la iniciativa.

A diferencia de la educación tradicional de adultos, la Escuela de Gestión Pública se orienta a trabajar teniendo a la práctica como su referente central, su referente de partida y su referente de llegada. Se busca producir conocimientos sobre la realidad que aporten a transformar esa realidad. Toda mirada teoricista y toda mirada activista o espontaneista pierden sentido en las condiciones de la Escuela, los Municipios y los sujetos participantes. Se trata justamente de combinar conocimiento con ejercicio práctico. **"Teoría y práctica son inseparables...** Para ser eficaz, la práctica requiere de la teoría, y la teoría requiere de la práctica.

Sin teoría crítica no puede haber práctica transformadora

Bart Van der Bijl²⁷

²⁷ Van der Bijl, Bart. Ob. cit.

La Escuela ha intentado bajo estos presupuestos "traer la práctica" a los talleres modulares para que sea punto de partida y referente permanente en las reflexiones y aportes teóricos de especialistas, educadores, alcaldes. Pero no es una práctica cualquiera, es la práctica cotidiana, el quehacer del día a día de los funcionarios y líderes sociales, las actividades que dan sentido a lo que se aprende. Y la Escuela ha intentado "llevar la teoría" a las actividades cotidianas para iluminarlas, comprenderlas en sus fundamentos, impulsar cambios necesarios.

Un segundo sustento de la propuesta pedagógica es la **construcción colectiva del conocimiento**. A diferencia de las propuestas tradicionales -en las que solo se transmite y transfiere-, en las de la ESGP se trata de reconocer que el conocimiento no está dado de antemano y que precisa ser elaborado. Y con un ingrediente adicional: es elaborado con la participación activa del sujeto que aprende. Los participantes dejan de ser objetos pasivos para adquirir un rol fundamental en la construcción y difusión del conocimiento. El rol protagónico no es una concesión sino una necesidad, un requisito para el aprendizaje.

Este tema nos lleva a reflexionar sobre dos condiciones cada vez más aceptadas en los procesos de formación: **el bienestar y el involucramiento**. La primera alude a la creación de escenarios y relaciones de confianza que inciden en mejores aprendizajes. Y la segunda, al rol protagónico de todos los actores, como requisito para construir conocimientos. Las dos condiciones se complementan: la participación se potencia en ambientes adecuados, distendidos y favorables. Por el contrario, los ambientes (y relaciones) tensas, ajenas a la cultura, verticalistas inhiben la participación y con ello reducen la cantidad y calidad de los aprendizajes²⁸.

El involucramiento en la propuesta de la Escuela ha sido natural y ascendente. La condición de participantes adultos y en ejercicio de sus funciones ha favorecido esta situación. Son personas adultas con alto grado de motivación, con muchos saberes y experiencias, con necesidades concretas de mejoramiento de sus prácticas. Sus preocupaciones de trabajo no se detienen, llegan con ellos a los talleres y jornadas de trabajo y generan preguntas, cuestionamientos, propuestas. Por eso hablamos de "desarrollo de capacidades", como reconocimiento a los saberes acumulados que portan los estudiantes.

*Las jornadas sobre la Propuesta Estratégica han sido distendidas la mayoría de veces. Se desarrollaron relaciones con los demás y eso favoreció la participación. Como siempre, algunos monopolizaron la palabra y otros se mantuvieron en silencio. En los grupos la participación fue mayor.
(Taller final Cuenca)*

²⁸ Los temas de bienestar e involucramiento se retoman en el acápite sobre Comunidad de aprendizaje.

Y un tercer sustento de la propuesta pedagógica -complemento de las dos anteriores- es la **dirección de la formación hacia la transformación** de la práctica, de las prácticas. Se trata de cambios que pueden ser pequeños pero relevantes, con alto potencial, y de prácticas pequeñas pero contagiadoras de cambio. Si la formación no aterriza en cambios concretos, se queda en teoría que no aporta a la situación por la que atraviesan Municipios y participantes.

Esta orientación hacia la transformación es lo que hace que estos procesos formativos sean también políticos, y políticos transformadores. La formación alternativa "es eminentemente política, ya que no busca conocer o contemplar la realidad social desde fuera, sino que pretende descifrar desde dentro del movimiento histórico el sentido mismo de la historia, interviniendo activa y conscientemente en su transformación"²⁹.

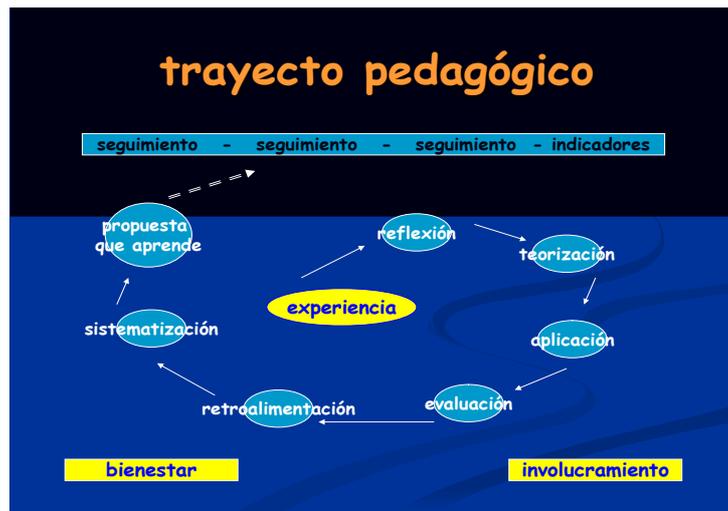
*La Propuesta Estratégica ha sido la mejor escuela para aprender. Ha sido un aprendizaje intensivo y distinto, se trataba de impulsar un cambio importante.
(Estudiantes y promotores de Gualaceo y Sigsig)*

TRAYECTO PEDAGÓGICO

Una ruta en espiral

La propuesta pedagógica que se ha reseñado no es fácil de aplicar con rigor exacto en las operaciones pedagógicas. Para desarrollarla nos servimos de un esquema, conscientes de que reduce la riqueza de la realidad pero es útil para visibilizarla. No es interés en este texto pormenorizar cada uno de los componentes, sus concepciones, orígenes y variantes; más bien se pretende visualizarlos en su relación con los demás y en su rol para el conjunto del proceso.

²⁹ Jara, Óscar (1986). *El método dialéctico en la educación popular*. Quito, CEDECO.



El punto de partida, en coherencia con la apuesta de la centralidad y actoría del sujeto que aprende, es la **experiencia** práctica, que se expresa de diversa forma, en muchos casos como vacíos o carencias, o problemas por resolver. Esta forma de partir permite reconocer los saberes previos, las expectativas, las potencialidades, los aspectos débiles que se busca corregir. Cumple adicionalmente otros objetivos relacionados con la autoestima, el autoanálisis, la re-visión de procesos, la conexión con la vida cotidiana. La motivación y la predisposición al aprendizaje suelen ser resultados también relevantes.

A partir de ahí se desarrollan uno o múltiples ciclos que permiten incorporar nuevos elementos y dar un salto cualitativo en términos de conocimiento. La experiencia por sí misma no genera conocimiento, precisa ser **reflexionada**, identificada en sus causas, en sus factores, en sus relaciones. De todas formas, el nivel alcanzado no es suficiente y precisa enriquecimientos para que alcance niveles de generalización, de estructuras, de solidez; es el proceso de **teorización** el que logra estos avances en el conocimiento; es la fase en la que hay un gran aporte desde el educador para incorporar en forma pertinente aportes de la ciencia.

La primera parte del ciclo se completa con los procesos de **aplicación**. Sin ellos el aprendizaje no se encarna, no cobra y enriquece su sentido. Es a partir de este encuentro con la práctica, con la experiencia, que se comparan, contrastan, complementan los aportes para lograr sentido personal o grupal, único e irrepetible. No hay educador, por brillante que sea, que sustituya estos actos de revelación.

Éste es un primer ciclo, y sobre él pueden transcurrir varias "vueltas" en el tratamiento de un mismo tema. No se trata por supuesto de un trayecto mecánico y lineal, sino de un permanente diálogo entre teoría y práctica, reflexión y aplicaciones. Por eso es tan importante en los procesos de aprendizaje de este tipo tratar de conocer a cabalidad la experiencia de los participantes y las motivaciones últimas que les impulsan a reforzar sus capacidades.

Se notaba que la mayoría de profesores conocían bien los temas. Siempre aclaraban los conocimientos con ejemplos de la vida práctica, y nos incentivaban a nosotros a buscar aplicaciones de los temas estudiados
(Taller final Cuenca, evaluación)

En una visión más amplia, este ciclo se complementa con nuevos procesos. El primero de ellos es la **evaluación**, que no es posible reducirla a la calificación y que, como se aprecia en el gráfico, no constituye un punto final de los procesos de aprendizaje. Más bien, lo contrario: la evaluación, en su sentido estricto, es la gran oportunidad para ajustar, consolidar, afinar los aprendizajes y, por tanto, constituye un componente pedagógico indispensable. Por eso sus resultados precisan **retroalimentar** el proceso para provocar nuevos saltos. La educación tradicional -y aquí radica otra de las diferencias- está muy lejos de completar ciclos de aprendizaje mediado. Tiene que ver con el vértigo que se ha impuesto la fuerza a transmitir y no a construir, y a transmitir de uno a varios y no a construir con los pares y con el educador.

Finalmente, completamos el ciclo con las tareas de **sistematización** y de recuperación de lecciones aprendidas. Un proceso que entonces **aprende de sí mismo** y tiene las posibilidades de enriquecerse, de no repetir un círculo igual cada vez. La figura de espiral se acerca mucho más a este proceso de ascensos continuos y graduales, desde lo simple a lo complejo, desde lo particular a lo general, desde lo unidimensional a lo multidimensional, desde la descripción a la explicación.

Una buena medida para realizar el seguimiento luego de los talleres fue nombrar a un persona del equipo cantonal como enlace con la Coordinación de Quito. Eso ayudó a mantener el grupo y la información.
(Estudiante Cotacachi, zona norte)

El componente que figura en lo alto del esquema merece reseñarse. Se trata del **seguimiento**, visto como operación paralela a lo largo de varios ciclos o procesos. Su finalidad no es otra que tomarle la temperatura a los procesos para garantizar su calidad, que es coherencia, sentido de sistema, rigor, y que se complementa con la incorporación de ajustes para mejorar los procesos. Esta especie de veeduría permanente es también síntoma de calidad y genera nuevas experiencias y oportunidades de aprendizaje. La operativización de estos procesos resulta mucho más rigurosa y útil con el uso de **indicadores**, tanto cuantitativos como cualitativos.

Finalmente, una pincelada adicional al tema del escenario de **bienestar y el involucramiento** de los participantes mencionado anteriormente: habitualmente

estos componentes no merecían la atención de la pedagogía que se concentraba sobre todo en el rol de educador y en los contenidos. Sin embargo, no hay un estudio reciente que empiece a llamar la atención sobre estos temas por su papel relevante en los procesos de aprendizaje. En la actualidad se los incluye en temas como el clima de aprendizaje, el clima del aula³⁰. Antes figuraban como partes del llamado "currículo oculto".

DIAGRAMA.³¹

Intervención docente... proceso de aprendizaje... efecto de aprendizaje

Bienestar

Involucramiento

Bienestar e involucramiento aluden a la situación del actor que aprende. El primero nos recuerda que una atmósfera de respeto, de trabajo, de buenas relaciones, de reglas claras, de acuerdos básicos pone al estudiante en posición de aprender, eleva la motivación, potencia el intercambio entre pares, desarrolla autoestima, fomenta valores constructivos de solidaridad y de inclusión. La educación tradicional -sustentada con tanta fuerza en la disciplina- transforma el escenario de encuentro en ambientes de tensión, de miedo, de reproducción de inequidades y valores de jerarquía y quietismo.

Por su parte, el **involucramiento** es un elemento asimismo nuevo en las discusiones pedagógicas. Hasta hace no mucho habría sido un despropósito referirse a la participación activa del estudiante en su propio proceso de formación. Hoy los estudios también comprueban el valor del involucramiento y constatan que el actor pasivo no aporta y que el sentido de destinatario vacío distorsiona y minimiza los esfuerzos de aprendizaje.

EDUCADORES Y FACILITADORES

Enseñar a aprender

Los procesos de aprendizaje, y mucho más los de carácter alternativo, demandan un educador diferente. Una formación distinta no puede realizarse con los roles tradicionales de los docentes. La literatura educativa dedica desde hace años miles de páginas a la formación inicial o la capacitación en servicio de los docentes, convencidos de que en su rol descansa gran parte de la oportunidad de mejoramiento de la calidad. Desde un enfoque tradicional se busca algo más y mejor de lo mismo, pero desde el enfoque alternativo que estamos construyendo se trata de otros roles, de otras funciones.

³⁰ Laevers, F., Heylen, L. y Daniels, D. *La práctica experiencial en la educación básica*.

³¹ Íd.

No es el momento para detallar exhaustivamente todo el cambio que la vida ha tenido en los últimos años y que abona aún más para nuevos roles de los educadores. Ya no son, como antaño, portadores casi únicos del conocimiento, que hoy circula por múltiples canales, muchas veces más asequibles para los estudiantes. Por estas dos razones, por el enfoque distinto y por las nuevas condiciones del escenario social, hacen falta virajes estructurales en este campo.

*No se trataba de organizar una especialización para funcionarios de municipios. Se trataba de aplicar un modelo nuevo, un modelo de formación que incluía acciones de incidencia política.
(Coordinación Central y Asesoría pedagógica)*

Desde esta propuesta subrayamos, primero, que colocar el protagonismo en "el otro", en el actor que aprende, para nada disminuye la importancia del docente o facilita su labor. Su misión fundamental ya no se centra en la transmisión de conocimientos para ser almacenados y repetidos, sino en la **creación de oportunidades y experiencias de aprendizaje**, en la capacidad de inventiva para poner todos sus conocimientos y todos los soportes a disposición, incluyendo las tecnologías de punta, a fin de construir oportunidades de aprendizaje. Se torna entonces mediador y facilitador de aprendizajes. Su éxito mayor radica en que los otros aprendan y su mejor capacidad radica en provocar que los otros aprendan. Sin duda, en el proceso también él se nutrirá de nuevos aportes de conocimiento.

Un rol esta naturaleza amplía y complejiza las competencias de un educador. No es suficiente el manejo con rigor de los contenidos. Hace falta -solo o con apoyo de otros facilitadores- integrar y manejar enfoques pedagógicos y desarrollar competencias pedagógicas (trayectos, métodos, recursos... mediación pedagógica).

Destacamos 5 roles clave de un quehacer integrado:

- **Suscitar encuentros** en varias dimensiones, entre diversos saberes; entre corazón, cerebro, cuerpo; entre teoría y práctica; entre sujetos.
- **Provocar y desafiar** a los participantes. El discurso y el consejo permanente y cerrado no genera motivación, no dispara capacidades existentes para búsquedas propias.
- **Inventar situaciones de aprendizaje** en forma creativa y a partir de los múltiples recursos de que puede disponer. A más de los tecnológicos y físicos, los propios escenarios naturales y sociales resultan fundamentales. La reducción repetida y rutinaria del aula como espacio exclusivo desmotiva.
- **Proyectar aprendizajes** a la práctica, a las múltiples posibilidades de aplicación; proyectar en el tiempo y desde el tiempo; contextualizar los

aprendizajes y ayudar a descubrir su carácter dinámico, que no empieza hoy ni termina en el presente.

- **Sostener la lógica del aprendizaje.** Mantener el hilo conductor del aprendizaje a pesar de las inúmeras vueltas que la curiosidad y el interés de los participantes provoque. El trayecto de los aprendizajes está en sus manos.

Creo que tuvimos profesores y facilitadores de diferente tipo. La mayoría se sintonizó bien con nuestras necesidades y conocía lo que era un Municipio por dentro. Unos pocos solo dieron conferencias magistrales, teóricas, interesantes sí, pero difíciles de aterrizar a la realidad que vivimos.
(Estudiante Pedro Vicente Maldonado)

Roles y competencias como éstas apenas existen en ofertas de formación o capacitación en servicio de educadores. Suelen presentarse oportunidades puntuales y asistemáticas. Extrañamente, la mayoría de centros universitarios - una de cuyas misiones centrales es la docencia- han aportado poco en este campo, concentrándose casi exclusivamente en los contenidos, en su rigor, en su articulación, en su actualización. El aprendizaje ha quedado como un complemento posible y a manos y voluntad solamente de los interesados.

DIMENSIÓN DE LA GESTIÓN

CAPÍTULO CINCO

En este capítulo vamos a tratar dos temas de importancia: la comunidad de aprendizaje y el rol que la cooperación internacional ha tenido en la Escuela.

5.1 COMUNIDAD DE APRENDIZAJE: SENTIDOS COMUNES

SENTIDO E IMPORTANCIA

Del conjunto al equipo

La Escuela de Gestión Pública comenzó su trabajo con colectivos de participantes en situación especial. Si bien el núcleo de la formación, el **Equipo Cantonal** (10 personas aproximadamente), proviene de una misma realidad y, en la mayoría de los casos, sus miembros se conocen previamente, su composición es diversa e inician la Escuela sin una estructura ni organización interna.

Muchos grupos incluyen perfiles diferentes, cuyas relaciones (de poder, de influencia, de amistad o lejanía) tienden a reproducirse al interior de los equipos. Incluyen autoridades políticas, funcionarios técnicos de carrera, funcionarios pasajeros por cuota política, miembros de la sociedad civil. No existen entre ellos vínculos suficientes; son conjuntos de personas, pero no constituyen equipos de trabajo. A nivel de la zona (5 municipios en el norte y 5 en el sur) las relaciones son aún más débiles; no hay interacciones ni identidades perfiladas.

<i>Composición de un equipo cantonal Ejemplo: Puerto Quito</i>	
- <i>Concejales</i>	<i>5</i>
- <i>Funcionarios de carrera</i>	<i>4</i>
- <i>Miembros de sociedad civil</i>	<i>2</i>

La Escuela, entre sus múltiples funciones, pretende atender esta situación, consciente de que ahí radican también factores importantes para favorecer o entorpecer la formación. Considera que desarrollar condiciones básicas de **comunidad de aprendizaje**, sobre todo al inicio de los procesos, es tarea ineludible y relevante.

Las modalidades de formación tradicional prestan escasa o nula importancia a la composición, integración y situación de los grupos participantes con que trabaja. La preocupación principal se centra en la "transmisión de conocimientos" desde los educadores, unidireccionalmente, hacia los participantes. Por lo general se ignora la

"temperatura" del grupo o se supone que existen niveles adecuados de integración. En cualquier caso, no se valora la incidencia de estos aspectos en los aprendizajes.

Los desajustes que se presentan suelen atenderse como asuntos de disciplina, normas y castigos, y se delega su tratamiento a la administración. Muy difícilmente se ven experiencias en que el "clima del grupo" merezca atención especial de los educadores. Felizmente, en los últimos años la situación ha empezado a cambiar³² y se comienza a hablar de temas como clima de aula, cultura institucional, ambientes de bienestar, códigos de convivencia, participación de los aprendices.

En la propuesta pedagógica de la Escuela, el tema de **comunidad de aprendizaje** es importante. Entendemos comunidad de aprendizaje³³ como un escenario de relaciones interpersonales donde los actores crean o fortalecen un sentido de identidad que implica una visión común de la práctica en que están inmersos, objetivos comunes, pautas de comportamiento -explícitas o implícitas- colectivamente aceptadas: un sentido común, en la mejor de sus acepciones. El grupo de aprendizaje es algo más que la suma de las personas que lo integran, es otra entidad con perfiles propios.

La Escuela nos ha unido. Ojalá el equipo se mantenga. Podría impulsar o participar en otros proyectos de mejoramiento de la gestión.
(Participante Cuenca)

Esta entidad tiene como sustento condiciones especialmente favorables para desarrollar aprendizajes. Es la disposición para aprender la característica definitoria de estos colectivos, más clara aún en el caso de participantes adultos. Estas condiciones positivas no se pueden imponer ni reducir al seguimiento obligatorio de reglamentos rígidos impuestos desde afuera. Tienen como raíz el compromiso voluntario y como corazón el respeto por el otro, el semejante y el diferente. Buscan en definitiva que el proceso de aprendizaje sea, simultáneamente, eficaz y agradable.

BIENESTAR E INVOLUCRAMIENTO

Participar en distensión

La comunidad de aprendizaje para la ESGP se basa en la convicción de que el aprendizaje, y no la enseñanza, es el eje de los procesos de formación de adultos.

³² El libro de Laevers, Heylen y Daniels ya citado y muy difundido en experiencias del país, aborda estos temas de forma prioritaria.

³³ Existen definiciones más complejas, como las expuestas por Peter Senge o las reseñadas por Rosa María Torres en *Comunidad de aprendizaje: Repensando lo educativo desde el desarrollo local y desde el aprendizaje* (documento presentado en el Simposio Internacional sobre Comunidades de Aprendizaje, Barcelona, 2004). En nuestro texto hacemos una acotación y una adaptación de su significado.

Siendo así, es imprescindible prestar atención a esas "otras" condiciones que influyen en el acto de aprender. Resaltamos dos de gran importancia: el bienestar de los actores y el involucramiento de los participantes³⁴.

Los dos ingredientes potencian los aprendizajes. El ambiente de malestar y la pasividad del estudiante, por oposición, constituyen obstáculos difíciles de superar. La Escuela puso atención, dentro de los límites de la experiencia, a estos aspectos. Trabajó en dos esferas: los colectivos cantonales de participantes como prioridad y el conjunto de participantes de cada zona³⁵ en segundo lugar.

La clave del bienestar y del involucramiento es que **se construyen de forma intencional**; no aparecen de forma natural o como hechos dados. Se construyen por la voluntad de los sujetos que actúan en el proceso: educadores y participantes.

El **bienestar** es una cualidad que alude, como su nombre lo indica, a estar bien, a sentirse en un ambiente familiar de confianza, a no estar expuesto a presiones de ningún tipo, a sentirse seguro, a sentirse respetado. Es de esperar que una situación así provoque actuaciones espontáneas y auténticas, proactividad, predisposición para relacionarse y escuchar, apertura para persuadir y ser persuadido. Disfrutar de los procesos constituye su mejor indicador

El **involucramiento**, por su parte, se refiere a un grado alto de actividad del participante que implica entre otras cosas interés, concentración, inserción en la dinámica del aprendizaje, alta motivación interna, actividad constante, ganas de entender y explorar. Es de esperar que una situación así potencie la participación, la reflexión y la interlocución. La apropiación del proceso constituye su mejor indicador.

*En muchos talleres la participación fue alta y constante. La metodología de los profesores permitió que respondiéramos, que pusiéramos ejemplos, que hiciéramos preguntas.
(Taller final Cuenca, evaluación)*

Las dos condiciones perfilan un escenario complejo y exigente para los educadores. Ciertamente, hay que reconocer que existen en el campo de la formación de adultos, interpretaciones y aplicaciones distorsionadas de estas condiciones. El bienestar y el involucramiento han devenido a veces en falta de rigor en los

³⁴ Seguimos en este tema la propuesta ya mencionada de Laevers, Heylen y Daniels, con adaptaciones. En capítulos anteriores hay también referencia a estos temas.

³⁵ Durante la Escuela los colectivos de zona, norte y sur, no tuvieron actividades ni relaciones. Trabajaron por separado; la del norte con la coordinación de FLACSO y la del sur con la coordinación de la UDA.

procesos, facilismo, cierto populismo o democratismo en las relaciones³⁶. En realidad, prestar atención a estas dos condiciones eleva la complejidad del trabajo, aumenta las funciones de los educadores, pero igualmente aporta mucho en el logro de resultados.

La preocupación por estos temas evidencia un principio de la Escuela: la importancia de los procesos, y no solo de los resultados. El camino del aprendizaje presenta una oportunidad inmejorable para fomentar actitudes y valores diferentes de los tradicionales. El respeto y valoración de las diferencias, la participación crítica, el diálogo y la construcción de consensos, el cumplimiento de deberes y compromisos, el ejercicio de derechos, la vivencia de la interculturalidad, etc. forman parte de este abanico de "otros aprendizajes" que una Escuela como la ESGP está llamada a ofrecer.

OPORTUNIDADES PARA LA INTEGRACIÓN

Uno para todos

La construcción de comunidad de aprendizaje se inició en la Escuela desde la selección de participantes y las primeras reglas de juego que se pusieron en acción. Se destacaron, desde los compromisos iniciales con las autoridades, el respeto y la participación.

Durante los primeros módulos se definieron en forma "acumulativa" un conjunto de principios de acción a los que se llamó "**Código de convivencia**" y que resume los acuerdos colectivos orientados a crear un ambiente sano, respetuoso, constructivo y activo, y a fomentar participación, inmersión responsable en los procesos orientados, como ya se dijo anteriormente, a generar bienestar e involucramiento. Reproducimos en el siguiente acápite los avances logrados.

Adicionalmente a esta tarea se trabajó en la construcción de **equipo a nivel cantonal**. La mayoría de trabajos previos y posteriores a los módulos y las tareas grupales de los talleres presenciales fueron acercando a sus integrantes, provocando interacciones y complicidades, generando identidad propia, delimitando semejanzas y diferencias con los demás grupos. Los testimonios dan cuenta del trayecto seguido en el grupo: desde un conjunto de personas que apenas conocía lo que hacía el otro, a un equipo organizado, con coordinación interna, con cierta distribución de roles y con varios sellos propios.

*Al principio casi no nos conocíamos, aunque veníamos de un mismo sector. Durante los talleres y los trabajos nos fuimos acercando. Ahora somos un grupo unido.
(Testimonio estudiantes, zona norte y sur)*

³⁶ Las normativas han sido un ejemplo de estas prácticas. No se trata de excluir toda normativa, sino de construirlas democráticamente y aplicarlas con el rigor que ameritan.

Los **módulos itinerantes** realizados en cada cantón fortalecieron enormemente este sentido de unidad y pertenencia del equipo cantonal. Apareció unido y sólido en la organización del evento, en la presentación de buenas prácticas, en la difusión de riquezas naturales o culturales. El papel de anfitriones mostró al equipo integrado y orientado a tareas específicas.

El fortalecimiento final se desarrolla con la **Propuesta Estratégica** municipal, que está a cargo en su totalidad del Equipo Cantonal, que es el que genera iniciativas, el que fomenta acuerdos, el que diseña y participa en la ejecución, el que da seguimiento y evalúa. Un comportamiento como éste, de motor de una iniciativa de incidencia, habría sido imposible sin un refuerzo al sentido de equipo, al trabajo solidario y articulado. Las fortalezas y debilidades como colectivos de acción, identificadas en este campo, cumplieron un papel de primer orden.

Sin duda en este proceso de la PE, el papel del **Acompañamiento** (Coordinador o Coordinadora de PE de la universidad) es esencial; tiene entre sus tareas precisamente la de integrar al equipo, provocar la máxima participación, contribuir a la solución de diferencias o pequeños conflictos, fomentar la construcción de consensos y acuerdos, promover la responsabilización frente a los compromisos adquiridos. El Asesor Técnico aporta también a este cometido, aunque en menor medida.

COMUNIDAD Y CÓDIGO DE CONVIVENCIA

Las reglas de juego

Reproducimos aquí por su relevancia el avance logrado en este tema.

Código de convivencia³⁷

Toda comunidad de aprendizaje que va a compartir un proceso requiere ponerse de acuerdo en ciertos valores, hábitos, normas que sean válidos para todos y todas, que den sentido a la Escuela y orienten su organización, como un sistema que se fundamente en la participación activa de todos sus actores.

Por lo tanto, esta primera propuesta la revisaremos, discutiremos y aprobaremos para que cumpla con su misión. Sabemos que tiene que ser mejorada, que debemos recoger propuestas y sugerencias con gran flexibilidad, para que en corto tiempo logremos un buen consenso, con el afán de que nuestra convivencia en la Escuela sea fructífera y agradable.

³⁷ Documento oficial del Código de Convivencia. ESQUEL, 2010

Confiamos plenamente que estas declaraciones se conviertan en el sustento nutritivo de cada uno, y en la fuerza creadora del colectivo que hoy nace.

PROPONEMOS...

1. Que la Comunidad de aprendizaje se sostenga en los siguientes **valores**:
 - Respeto a la dignidad de todos y todas
 - Participación activa y crítica
 - Solidaridad como expresión de la acción colectiva
 - Responsabilidad académica
 - Compromiso institucional
 - Honestidad, transparencia

2. Que estos valores generen **actitudes y comportamientos** de:
 - **Puntualidad y permanencia.** Los compromisos se cumplen como demostración efectiva de respeto a los otros, y de respeto a la palabra empeñada.

 - **Respeto a la diversidad.** Este proceso pedagógico convoca individualidades que van a potenciarse en relación con el otro, compañero, educador, funcionarios, autoridades, etc. en permanente interacción. Por tanto la equidad y el respeto a las diferencias, serán dos líneas que marquen nuestras relaciones.

 - **Colaboración.** La Escuela para que funcione requiere de grandes dosis de afán colaborativo, de un esfuerzo personal y colectivo extra de generosidad, para dar y recibir lo mejor de nuestras experiencias profesionales, humanas. Preocuparnos no solo del yo, sino también del nosotros... eso es comunidad.

 - **Aprender a aprender.** Aprender es una actitud de vida, si aprendemos a escuchar, a entender, reflexionar, deliberar, avanzamos y concretamos acciones que tengan incidencia. Si reflexionamos sobre nuestra propia forma de aprender, potenciaremos nuestros aprendizajes en cualquier circunstancia.

 - **Creatividad e innovación.** Educadores y participantes indagarán sobre nuevas ideas, buenas prácticas, recrearán propuestas, debates, argumentos para asegurar la calidad y la utilidad de los contenidos de la Escuela.

 - **Proactividad que genere resultados.** La institución a la que representamos, las instituciones auspiciadoras y especialmente, cada uno de nosotros se ha comprometido, al inscribirse en la Escuela, a provocar resultados prácticos, concretos, efectivos que mejoren sustantivamente la gestión institucional.

3. Sobre estos cimientos vamos a definir nuestros **acuerdos mínimos**:

- Todas las actividades, eventos, reuniones de la Escuela, empezarán máximo con 10 minutos de retraso. La misma precaución se tendrá para finalizarlas. Vamos a respetar horarios y manejar el tiempo con acuerdos previos.
- Las ausencias deben ser justificadas con anterioridad. Dos ausencias seguidas darán paso a la pérdida del cupo. Es oportuno que conozcan que más de 40 personas, lastimosamente, se han quedado fuera del proceso.
- Los módulos presenciales se realizarán mensualmente: viernes y sábado de la tercera semana de cada mes en Quito, y viernes y sábado de la última semana del mes en Cuenca. Las prácticas se harán en los propios Municipios.
- Desde el módulo 5 se buscará la posibilidad que la convocatoria sea itinerante entre los cantones involucrados.
- Todos los arreglos logísticos, de transporte, alojamiento, alimentación serán asumidos por la Coordinación de ESQUEL, con el objetivo de facilitar la presencia de los participantes.
- Los Municipios también se han comprometido en aportar al proceso a través de varios mecanismos, que se irán concretando en los próximos días.
- Cada módulo requiere tareas o actividades previas y otras que deben realizarse después, articulándose con el próximo módulo. Por lo tanto, los participantes van a requerir de mecanismos de apoyo que brindaremos desde las instituciones académicas que nos acompañan y desde la Coordinación de ESQUEL.
- Desde el cuarto módulo cada grupo de participantes que representa a un Municipio, definirá una "propuesta estratégica" que demandará una acción de intervención práctica cuyo objetivo es lograr que una gestión o proyecto en particular, pueda ser mejorado o transformado. Este trabajo práctico será parte también del currículo y por lo tanto, un factor para la evaluación.
- Tanto la FLACSO como la UDA cuentan con un sistema de seguimiento y evaluación académica que deberán explicar y aplicar en su oportunidad.
- La Coordinación de ESQUEL por su parte informará permanentemente todos los detalles inherentes al proceso a través de la persona nombrada por el Alcalde, y también vía red electrónica común.
- La Coordinación de ESQUEL también debe realizar un proceso evaluativo que irá armándolo con los participantes.

Estos mínimos **seguirán creciendo...**

En una visión valorativa podemos reconocer que el trabajo en comunidad de aprendizaje pudo haber tenido más potencia, arranque más temprano y refuerzo permanente. Nos hizo falta un diagnóstico más fino de cada grupo, una guía explícita y mayor unidad en las iniciativas con los grupos. En algunos casos la verdadera incidencia en los equipos se profundizó recién a partir de los módulos itinerantes. Todos los vacíos dejados en este campo se manifestaron durante los trabajos de la Propuesta Estratégica; en alguna ocasión fueron casi imposibles de revertir y significaron una tarea adicional y compleja para el acompañamiento.

El trabajo en la Escuela ha atendido todos los detalles. Así se trabaja con satisfacción y el tiempo se va volando. A veces faltó mayor exigencia. No hay costumbre de autodisciplinarse en todos los compañeros.
(Participantes zona norte)

De todas formas, el balance global es positivo y deja lecciones importantes. La principal es que se trata de un tema complejo por la existencia de elementos culturales bastante enraizados -trabajo individual, mal tratamiento de conflictos, pasividad, delegación de responsabilidades, no aceptación del diferente- que no son fáciles de cambiar de la noche a la mañana. Tampoco se pueden ignorar o dar por supuestos.

Otra lección clave indica que es preciso que el tema se coloque desde el inicio de los procesos y cuente con la sensibilidad y colaboración de todos los actores, especialmente de los educadores. En de cuentas, el bienestar y el involucramiento de los equipos participantes aportan enormemente para lograr que los procesos sean agradables y eficaces, y eso conviene a educadores, participantes y gestores. Todos ganamos con estos refuerzos y todos tenemos la oportunidad de vivir con consecuencia nuevos valores y actitudes, al tiempo de trabajar en los temas de desarrollo, planificación, normativa, proyectos.

5.2. COOPERACIÓN: APOYO Y ACOMPAÑAMIENTO

La Escuela de Gestión Pública tuvo el apoyo financiero y el acompañamiento técnico de la cooperación de España. Participaron dos instancias:

La **Comunidad Autónoma de Madrid** fue la entidad que financió la mayor parte de las actividades de la Escuela (existe un aporte de contraparte de ESQUEL). Su sede está en Madrid, España. Maneja en forma descentralizada fondos para la cooperación con países como Ecuador, para lo cual abre convocatorias o concursos anualmente. De entre cientos de propuestas de todo el mundo, una de las ganadoras fue la de la Escuela de Gestión Pública en el año 2007. La propuesta fue presentada por la ONG, también española, llamada Cooperación Internacional y su socia nacional, ESQUEL.

Las funciones principales que cumplió la Comunidad Autónoma de Madrid fueron: evaluar las propuestas presentadas (incluyendo visitas de verificación), financiar las actividades y realizar los desembolsos correspondientes. Integró también el Comité Académico en unión con Cooperación Internacional y la Universidad de Villanueva (Syntagma), destinado a revisar y aportar sugerencias técnicas en relación a enfoques y contenidos de los módulos. Finalmente, se encargó de revisar los informes periódicos a partir de la Línea de Base y de autorizar los cambios propuestos.

La ONG española **Cooperación Internacional** formuló la primera versión del proyecto, al que posteriormente ESQUEL le imprime su sello propio. Se asoció con ESQUEL mediante un convenio particular de cooperación y apoyó la identificación de socios y participantes que ESQUEL recomendara.

Cooperación Internacional apoyó también con una pequeña parte del financiamiento del proyecto y fue la entidad que rindió cuentas ante la Comunidad Autónoma de Madrid, mediante informes periódicos.

*Cooperación Internacional ha participado en muchas reuniones y ha aportado con sus orientaciones. Ha sido un buen socio e impulsor.
(Coordinación, Quito)*

Su rol más importante fue el seguimiento y acompañamiento que realizó -en el terreno- de las grandes decisiones y actividades del proyecto. Revisó y emitió sus criterios frente a cambios realizados (que han sido pocos y muy convenientes). Ha contribuido a desarrollar relaciones respetuosas y de confianza de manera que se ha constituido en apoyo importante para el avance de la Escuela. Gracias a su presencia constante, ha sido más fácil entender las orientaciones de la cooperación

y planificar con mayor exactitud las actividades. Ha existido muy buen nivel de comprensión con la entidad social en Ecuador, ESQUEL. Se ha acoplado también en forma conveniente a los principios, lineamientos y estilo de trabajo de ESQUEL.

Cooperación Internacional opina que la experiencia de la Escuela ha sido extremadamente interesante, ha despertado interés y compromisos entre todos los actores. La inclusión de representantes de la sociedad civil -al principio no considerados- resultó conveniente. La parte práctica de la Escuela ha sido muy útil. La situación más penosa se produjo cuando el Municipio de Chordeleg decidió retirarse de la Escuela.

*La parte más sobresaliente de la Escuela ha sido el llevar a la práctica los aprendizajes. Se pudo cumplir el principio del aprender haciendo.
(Óscar Maeso, Cooperación Internacional)*

Según Cooperación Internacional, el futuro de la Escuela está abierto porque los resultados de la experiencia realizada han sido favorables. La Escuela tiene camino para seguir. De hecho, las Universidades participantes -FLACSO y UDA- han fortalecido esta línea de trabajo e incluso han abierto variantes de la Escuela en algunos municipios. A nivel de ESQUEL también se abren perspectivas, especialmente con las Juntas Parroquiales.

CAPÍTULO SEIS

ESGP: LUCES, SOMBRAS, PROYECCIONES

Pese a su extensión en el tiempo y sus múltiples componentes, el "modelo" de Escuela de Gestión Pública desarrollado constituye en realidad una primera experiencia, una aproximación a nuevas modalidades de trabajo de mejoramiento de la gestión con los gobiernos locales y sus poblaciones. Por esta razón cobra importancia adicional este ejercicio de sistematización. Con este sentido, presentamos a continuación una selección de buenas y auspiciosas prácticas, de dificultades y nudos críticos, y de proyecciones con promesa de futuro.

De todas maneras estamos en condiciones de afirmar que el balance de la experiencia es positivo y que algunas proyecciones perfiladas no han requerido de la terminación de la iniciativa para empezar a concretarse, tanto por parte de actores participantes en la Escuela cuanto por otros nuevos. La Escuela, como construcción colectiva y social, no tiene propietarios, de manera que resultan satisfactorias las réplicas y adaptaciones que ya se realizan desde diversas instancias. En efecto, nuevas aplicaciones se realizan, con adaptaciones y variantes, en los municipios de Cotacachi, Puerto Quito, Cuenca, Santo Domingo, Ambato, entre otros.

APORTES Y BUENAS PRÁCTICAS

De lo bueno, no tan poco

Consignamos las buenas prácticas en las que coinciden todos o la mayoría de actores. Las entendemos como iniciativas, aspectos o momentos del "modelo" que lograron resultados positivos y generaron trayectos innovadores, dignos de ser mostrados y posiblemente repetidos. Como siempre en estos casos, no se trata de calificativos absolutos; admiten grados de logro y variantes entre zonas o municipios.

Una primera práctica que cabe resaltar es la **construcción de la propuesta**. Esto, que parece natural, no lo es tanto al mirar la complejidad de la iniciativa y la diversidad de actores en escena: universidades, autoridades municipales, funcionarios, miembros de la sociedad civil, consultores, asistentes técnicos, instancias de cooperación. Desde la idea matriz de generar un espacio para la formación municipal "a secas" hasta la compleja trama de definiciones, equipos y procesos se realizó un gran esfuerzo de "ingeniería", de negociaciones y de relaciones.

En este esfuerzo se destaca la participación de los actores y la capacidad de la Coordinación de ESQUEL para el diseño, la negociación y construcción de consensos. Junto a esta cualidad sobresale también la visión de sistema que la propuesta adquiere. Las dimensiones políticas, académicas, pedagógicas y de gestión así como los componentes y relaciones se articulan armónicamente para dar lugar a este espacio con personalidad propia llamado Escuela.

Para acompañar estas tareas de diseño, concertación y visión sistémica y estratégica se conformó un Equipo de dirección que reunía a la Coordinación de ESQUEL y a las dos Universidades participantes, la FLACSO y la UDA. La intención fue sumar fuerzas y complementar roles. ESQUEL aportaba con una larga experiencia de trabajo social con municipios en temas de gestión, de liderazgo, de fortalecimiento de estructuras locales, de participación ciudadana, de manejo de programas y proyectos; las Universidades contribuían con su acumulado académico y pedagógico, por una parte, y sus relaciones y experiencias con municipios, por otra. A no dudarlo, una alianza entre academia y organización no gubernamental digna de tomarse en cuenta.

*El papel de ESQUEL ha sido central en los diálogos y negociaciones con los Alcaldes y Alcaldesas. En ocasiones se llegó a plantear la propuesta de la Escuela en los Concejos municipales.
(Coordinación Central)*

Una segunda iniciativa con procesos y resultados interesantes corresponde a la **inserción en el contexto y la realidad de los participantes**. La lectura integral y apropiada de las coordenadas de la realidad constituye el soporte más importante y, junto con ello, la apreciación de las demandas, necesidades y situación de los equipos participantes en la Escuela. De esta forma, exigencias de la coyuntura se amalgaman con necesidades y demandas de capacitación.

El levantamiento de una **Línea de Base** de los municipios participantes fue una atinada contribución. Las investigaciones realizadas en los Municipios sobre potencialidades y límites y con participación de muchos actores logró varios objetivos: identificar fortalezas y potencialidades, advertir sobre limitaciones, entender autopercepciones de los actores, conocer las agendas municipales y sus prioridades, etc. Todo este ejercicio permitió tomar decisiones sobre temas y enfoques indispensables en la malla curricular, enriqueciendo y afinando las propuestas teóricas iniciales. Facilitó también la selección definitiva de los participantes y la identificación de perfiles individuales y grupales con los que se iba a trabajar.

La lectura del escenario estuvo acompañada por una toma de posición explícita frente a la realidad de transiciones y cambios del país. Se optó por la

transformación estructural de relaciones de poder y el mejoramiento de condiciones de las mayorías, se apostó por un desarrollo con enfoque territorial, se valoró el rol de los gobiernos locales, se adhirió a una democracia participativa y deliberante. La Escuela se inscribió, así, en las tendencias más auspiciosas y progresistas de cambio que "sacuden" al país y que impulsan el Buen Vivir en todos los niveles.

*La sintonía de la Escuela con las condiciones del contexto no fue casualidad. La Escuela se inserta conciente e intencionalmente en la realidad coyuntural.
(Coordinación Central)*

Un tercer acierto corresponde a la **pertinencia en la selección de los actores** participantes. La Escuela se inclinó por trabajar con Municipios, en primer lugar, y con municipios de tamaño pequeño, en segundo término. La selección de la instancia municipal también obedeció a análisis de la realidad, valoración de la potencialidad que adquieren en los nuevos momentos, experiencia acumulada, red de relaciones establecidas. Se consideró que es la instancia -sin restar importancia a gobiernos provinciales ni juntas parroquiales- con mayores desafíos y posibilidades de marcar cambios estructurales. Se consideró que "si en esta instancia se logran cambios significativos, el país cambia". Se apreció al municipio como un foco multiplicador de cambios, una instancia que puede "disparar" transformaciones en todas direcciones, con sus pares, con los niveles micro y macro de la administración pública y de la sociedad³⁸.

Se priorizaron los municipios de tamaño pequeño (y algunos medianos) porque muestran mayores necesidades, reciben menor atención, trabajan con menos exposición y más bajo perfil. Se encontró en ellos disposición y necesidad de impulsar cambios en la gestión, interés y necesidad de responder a las nuevas exigencias de la coyuntura, especialmente las relacionadas con las nuevas competencias de los gobiernos locales. Se ratificó la doble necesidad que tenían para despegar: capacidades y oportunidades, y la Escuela tenía condiciones para satisfacer las dos.

La pertinencia de la oferta construida atrajo a más municipios de los que se podía atender en esta primera iniciativa, por lo que hubo que limitar la cobertura de acuerdo a las condiciones y recursos disponibles (un máximo de 100 participantes).

Finalmente, en esta misma línea se privilegió el trabajo con los equipos cantonales como unidad básica de los sujetos. El Equipo Cantonal por su composición (autoridades, funcionarios, sociedad civil), por su procedencia (mismo lugar y condiciones) y por su número manejable (alrededor de 10 personas) se transformó

³⁸ Entrevista con Cornelio Marchán, Presidente Ejecutivo de ESQUEL.

en el eje y motor del trabajo de formación y acción, en la comunidad de aprendizaje por excelencia. Su composición diversa (autoridades, funcionarios, sociedad civil) no fue casual; constituyó una oportunidad adicional para generar otro tipo de relaciones, socializar experiencias, desatar interaprendizajes, aportar al cambio de la cultura organizacional, incorporar miradas con y desde varios actores.

Una cuarta práctica, seguramente la más trascendente, es la **incidencia política estratégica** del modelo, la misma que se expresa en la superación de una oferta exclusivamente académica y teórica, y se plantea incidir en la gestión municipal a través de una acción con horizonte y posibilidades de continuar y expandirse. La Propuesta Estratégica municipal concreta esta visión inseparable de teoría y práctica, desata otros proyectos e iniciativas, consolida equipos y liderazgos internos, multiplica la participación de nuevos actores.

No se trataba de reproducir un "diplomado de alto nivel" para municipios poco atendidos sino de generar procesos sociales y de desarrollo, de llevar a la práctica cambios en la gestión, para lo cual lo académico y pedagógico -de calidad- sirven de medio, sustento e impulso. El valor agregado, la diferencia de esta oferta de formación-acción radica en la incidencia política que propicia la articulación entre formación y acciones prácticas. Ahí se encuentra el corazón e identidad del modelo implementado³⁹.

Es en este sentido que cobra relevancia la insistencia de ESQUEL de incluir a miembros de la sociedad civil -inclusión inicialmente no considerada- en los equipos cantonales. Su rol en el seguimiento de políticas municipales propiciaría aterrizajes directos de los contenidos formativos, visión desde la ciudadanía y posibilidades ciertas para lanzar las ofensivas prácticas de las Propuestas estratégicas. Generaría en la misma formación nuevas relaciones, consensos y suma de fuerzas; condiciones para pensar, diseñar, ejecutar "con otros".

*Las Asambleas generales realizadas en Puerto Quito y P.V. Maldonado son ejemplos de incidencia política con sentido de mediano plazo. La participación ciudadana quedó instalada.
(Coordinación PE, zona norte)*

Una quinta práctica con buenos resultados alude a las **definiciones y acciones pedagógicas**. Nos referimos fundamentalmente al tránsito desde las conferencias magistrales como eje y como única estrategia de enseñanza, hacia una visión donde el aprendizaje y el sujeto que aprende son el centro de sentido de la formación; un

³⁹ Los detalles de este tema figuran en el Capítulo Tres.

sujeto que supone una persona integral con derechos y persona adulta portadora de experiencias y saberes trascendentes para el aprendizaje.

Nos referimos también a la sustitución de la transmisión de conocimientos por la construcción colectiva de los mismos, lo que demanda nuevos roles tanto de los educadores cuanto de los participantes. Desde esta mirada, la mediación pedagógica se constituye en la estrategia de aprendizaje por excelencia, impulsando cambios no siempre fáciles de lograr por la persistencia de comprensiones y roles tradicionales en los actores de la educación.

La mediación demanda el desarrollo de un trayecto de aprendizaje que toma como punto de partida la experiencia que tienen los participantes como adultos en ejercicio y con demandas concretas de herramientas para mejorar sus funciones cotidianas. Es la referencia constante a la práctica de los sujetos la que altera y da nuevos sentidos a los aprendizajes. Las Propuestas Estratégicas municipales, que se desarrollan paralelamente desde el módulo 6, son las que mejor expresan la relación de la teoría con la práctica y las que mejor funden conocimientos y experiencias de transformación concretas.

Adicionalmente, mencionamos la organización de todos los factores educativos en función del aprendizaje del sujeto. Incluimos no solo los escenarios de aprendizaje (aulas, visitas a terreno) sino también la metodología, la contribución de especialistas y el uso de recursos y, sobre todo, la creación de ambientes amigables para la formación, ambientes que garanticen bienestar y que estimulen el involucramiento de los sujetos en su propio aprendizaje. En este sentido, también valoramos la creación y aprovechamiento de escenarios propicios para el aprendizaje más allá de los talleres; los espacios de encuentros informales y el intercambio permanente de experiencias ha sido resaltado como aporte por parte de los actores participantes.

PUNTOS CRÍTICOS

Aprender siempre

La experiencia de la Escuela nos deja ver también un conjunto de puntos críticos y obstáculos, no siempre superados a cabalidad.

El primero de ellos son los **problemas de funcionamiento de una dirección colegiada** (ESQUEL, FLACSO, UDA). No existieron las condiciones suficientes para una marcha cotidiana, permanente y articulada con las dos universidades participantes y sobre todo de ellas entre sí. En la práctica las universidades, siguiendo el guión general acordado, organizaron su trabajo en zonas: FLACSO en la norte y UDA en la sur. Caminaron la mayor parte del tiempo en forma paralela, mostrando no solo distintivos particulares que enriquecen las prácticas, sino diferencias de diverso grado en la calidad de las propuestas, en el enfoque que les imprimieron, en el manejo como equipo de la propuesta de la Escuela, en la

apropiación de la mediación pedagógica, en la colaboración de especialistas y asistentes técnicos, etc.

La FLACSO insertó su trabajo de la Escuela en un espacio y colectivo de reflexión y acción (con docentes, estudiantes) que venía funcionando desde antes, con lo cual logró llevar sus compromisos con la Escuela en forma armónica, colectiva y proactiva. Pudo sostener un mismo enfoque en todos los módulos asignados y contar con una coordinación interna que garantizaba unidad y seguimiento.

*Hay poca cultura y experiencia de trabajo coordinado entre las Universidades. Queda mucho por desarrollar en este campo.
(Coordinación FLACSO, zona norte)*

ESQUEL asumió la dirección general y pudo realizar mejor su tarea de seguimiento y apoyo técnico y logístico en la zona norte por la facilidad de los encuentros y visitas, y por la claridad de las demandas desde FLACSO y los municipios del norte. En el sur, el monitoreo fue menos estrecho y constante. Existió mayor delegación de funciones en la coordinación de la UDA. La fragmentación reseñada expresa también la falta de trabajo asociado y colaborativo, marca que sobrepasa a las dos universidades involucradas en la Escuela de Gestión Pública.

Otro punto crítico son los **desfases en el campo pedagógico**. Si bien se han perfilado algunas buenas prácticas, no es menos cierto que existieron varias dificultades y diferencias en la aplicación de la propuesta. Tres aspectos merecen destacarse. El primero es la ausencia de materiales mediados pedagógicamente. El contenido de los módulos se presentó como ensayos y exposición de contenidos. No existieron las condiciones y el tiempo para construir textos educativos a partir de la exposición de los módulos, privando así de un recurso de gran valor a los aprendizajes. De todas formas los materiales (módulos) han sido positivamente valorados por los participantes y constituyen fuente de consulta en muchos casos, pero no lograron utilizarse como recursos pedagógicos en los talleres ni en los trabajos intermodulares.

Un segundo aspecto alude a la apropiación desigual de las opciones pedagógicas por parte de los educadores. En varios casos no se logró un cambio sustantivo en la estrategia de aprendizaje; el eje en la enseñanza siguió prevaleciendo y se dio la paradoja de contar con contenidos y enfoques innovadores insertos en procesos formativos tradicionales. Estas carencias se presentaron sobre todo con los educadores reclutados ad hoc para "dictar" un módulo; no se apropiaron de la propuesta de la Escuela ni de la mediación en particular. Felizmente, su dominio de los temas y sus capacidades de comunicación compensaron en algo esta debilidad. Los Coordinadores zonales contribuyeron también a superar parcialmente estas dificultades.

Otro aspecto pedagógico crítico constituyó el sistema de evaluación. Si bien su estructura fue sólida y abarcó todos los ámbitos y actores, enfrentó problemas en su oportunidad y funcionalidad. No cumplió con su principal misión: realimentar la práctica, servir para la toma de decisiones, brindar insumos a estudiantes y equipos para ajustar roles. Sus resultados no se trabajaron pedagógicamente, quedando la mayoría de apreciaciones para la administración y las notas como signos finales de los procesos, lo que contradice el sentido y esencia de la evaluación.

*Los resultados de las evaluaciones demoraron mucho en llegar.
Así no se puede saber en lo que hay mejorar y qué hay que evitar.
(Estudiante Cuenca, zona sur)*

Una explicación para estos desfases constituye la "entrada tardía" del componente pedagógico; sus propuestas se avanzaron cuando ya se contaba con una malla curricular y estaba próximo el primer taller. Este retraso también influyó en la construcción de los módulos, en la apropiación colectiva del enfoque pedagógico y sus herramientas.

Un tercer punto crítico tiene que ver con el **aprovechamiento de la Línea de Base**, levantada como actividad previa a los módulos. Todos los actores coinciden en que fue subutilizada, que no se aprovechó todo su potencial, salvo algunas referencias puntuales y a discreción de los equipos universitarios⁴⁰. El ejercicio técnicamente riguroso no tuvo un enfoque participativo y los actores locales desempeñaron un rol secundario como proveedores de información; no se apropiaron del excelente trabajo desplegado.

Aparte de ello, los resultados de la Línea de Base no se socializaron lo suficiente y no se integraron intencional y estructuralmente en los módulos, particularmente en el primero, donde pudo tener mayor relevancia y pertinencia. No se aprovechó entonces como recurso pedagógico, como insumo para fortalecer el sentido de identidad, como referencia para trabajos en los módulos, ni como aporte para identificar las Propuestas Estratégicas, sus alcances y sus límites. En algunos casos, durante el trabajo de las Propuestas Estratégicas se la retomó y aprovechó en alguna medida. De todas formas, es un recurso que sigue siendo vigente y útil para los Municipios.

Un cuarto nudo crítico identificado corresponde a la **falta de unidad en los módulos**, asunto que va desde la presentación formal, extensión y lenguaje, hasta la calidad de sus contenidos y el enfoque de los mismos. En el enfoque predominaron

⁴⁰ Algunas apreciaciones se basan en la *Evaluación final y reflexiones de la ESGP*, presentado por FLACSO en la reunión de evaluación de marzo de 2011.

dos miradas: una más "técnica" en los módulos preparados por la UDA y una más "ideológica" en los diseñados por FLACSO. Las dificultades de coordinación provocaron además algunas repeticiones y problemas de secuencia y articulación en los módulos. La necesidad de orientar los módulos al fortalecimiento de las Propuestas Estratégicas en los últimos tramos tuvo también diferencias importantes, en parte provocadas por la falta de manejo integral de la propuesta de la Escuela. Finalmente, el diseño y seguimiento de las actividades intermodulares no alcanzó en todos los casos el manejo esperado.

Un quinto nudo crítico fue la **insuficiente apropiación por parte de los Alcaldes** de la propuesta de la Escuela. Pese al intenso trabajo desplegado al comienzo de la iniciativa y las convocatorias para diversos temas (socialización de la Línea de Base, selección de la Propuesta Estratégica, evaluaciones) las agendas y múltiples frentes de acción de las autoridades impiden o limitan su participación y el seguimiento que pueden dar a iniciativas como la de la Escuela. El seguimiento se ha reducido a encuentros esporádicos de información, lo que resulta insuficiente sobre todo a la hora de desplegar las Propuestas Estratégicas municipales. El monitoreo de las PE recayó fundamentalmente en las Universidades y en ESQUEL, a pesar de que la idea era que se montara un mecanismo para un seguimiento desde la propia institución municipal.

De todas maneras y contradictoriamente, la figura de los Alcaldes tuvo un peso determinante a la hora de seleccionar los participantes o de escoger y avalar las Propuestas Estratégicas. Lastimosamente, sus criterios no siempre consideraron el modelo de la Escuela y las potencialidades y límites de una Propuesta Estratégica.

*Los Alcaldes han mostrado actitudes diversas frente a la Escuela. Unos la han apoyado totalmente. Otros se han mantenido cerca pero poco proactivos. Algunos se han mantenido muy lejanos.
(Coordinación zona sur)*

Un sexto y último nudo crítico alude a **situaciones arraigadas de cultura institucional** en los actores, que limitan la participación e influyen en la eficacia de las acciones. Nos referimos por ejemplo a actitudes pasivas, escasa capacidad de proposición y creatividad, limitaciones en uso de categorías y lenguaje escrito, manejo de conflictos y diferencias, trabajo en equipo, cumplimiento de compromisos y autodisciplina, continuidad y persistencia, motivación... en definitiva al grado limitado de involucramiento y apropiación. Hubo excepciones también, prácticamente en todos los equipos.

Estas problemáticas se hicieron visibles sobre todo en las Propuestas Estratégicas municipales, generando un conjunto de demandas adicionales a los Coordinadores, quienes lograron con mucho esfuerzo superar algunas dificultades y mitigar algunas otras limitaciones. Estas situaciones evidenciaron la profundidad con que están

arraigadas ciertas prácticas, actitudes y valores en las instituciones, y la ausencia de experiencia en prácticas de formación-acción de diverso signo, una de cuyas marcas es el involucramiento personal y grupal.

PROYECCIONES

Puertas abiertas

Iniciamos esta sección con varias interrogantes: ¿Qué nos deja la Escuela de Gestión Pública? ¿Nos deja una propuesta más, con alguna novedad? ¿Una iniciativa con mejores perfiles que las conocidas? ¿Un nuevo modelo de formación y actuación social?

Consideramos que luego de las evaluaciones y las opiniones de múltiples actores participantes, la Escuela de Gestión Pública nos deja un nuevo modelo de formación-acción. No hablamos de algún ingrediente nuevo o alguna distinción complementaria con prácticas tradicionales. Hablamos efectivamente de otro modelo entendido como una unidad nueva que implica una articulación particular de concepciones, intenciones, componentes, organización, proceso y resultados particulares.

Resaltamos, como corazón de la innovación, la articulación entre formación y práctica social, entre construcción de conocimientos y acción social concreta. No se trata de mejoramiento de actividades de formación, por una parte, y optimización de un ejercicio o trabajo práctico de aplicación, por otra. Tampoco solo de una experiencia con mayor nivel académico o pedagógico ni una "intervención social" más pertinente, estratégica y eficaz. Se trata justamente de la combinación de trabajo formativo y acción transformadora, de producción de conocimientos e incidencia política significativa; de una concepción educativa en que la práctica es un referente permanente. No es formación más aplicación; es formación entendida también como práctica y práctica entendida también como construcción de nuevos conocimientos. Es decir, una formación para y desde la incidencia política.

Las expresiones del nuevo modelo se han descrito en las llamadas marcas de identidad de la Escuela (véase el Capítulo Tres): Escuela en contexto, en servicio y para el servicio; Escuela de adultos, para individuos y colectivos, inclusiva; Escuela teórico práctica; Escuela con carácter sistemático. La mejor y mayor expresión de esta articulación de formación y acción se sintetizan en la realización de las Propuestas Estratégicas municipales, que reúne construcción de conocimientos e incidencia política concreta y significativa.

Hay un modelo nuevo en ciernes y la clave está en la formación con incidencia política. En un momento dado la Escuela "se toma" el municipio, actúa desde adentro provocando cambios importantes.
(Coordinación Central)

Esta articulación de conocimiento y acción cobra mayor sentido cuando descansa en el protagonismo de los actores participantes de la Escuela. No se trata de formación para los funcionarios, sino desde y con los funcionarios, ni de una acción concreta externa sino desde el interior y a cargo de los participantes de la Escuela. Es esta acción desde los actores la que provoca mejoramientos concretos, desarrolla equipos internos empoderados, confiere sostenibilidad y continuidad a los cambios de gestión impulsados.

MIRANDO AL FUTURO

En este tema partimos también de algunas preguntas. ¿Tiene sentido impulsar nuevas aplicaciones del modelo que se ha descrito? ¿Cuáles son las variantes que pueden introducirse?

Por lo mencionado anteriormente estamos persuadidos de la posibilidad y necesidad de emprender nuevas experiencias de la Escuela de Gestión Pública. Consideramos que existen suficientes elementos de consistencia interna de la propuesta que aseguran nuevas aplicaciones. Y consideramos también que existen condiciones en el entorno -de cambios y transiciones- que justifican nuevas aventuras de esta propuesta de formación acción que se ha desarrollado con la ESGP. El período de cambios se extenderá todavía algunos años.

La Escuela no se ha terminado. Ha cumplido una primera etapa. Sigue siendo la punta de lanza para nuevas intervenciones de desarrollo local. Se precisa reorganizar las ofertas de acuerdo a las condiciones y públicos. Se requiere otra forma de sostenibilidad.
(Cornelio Marchán, Presidente Ejecutivo ESQUEL)

Se vislumbran múltiples variantes de aplicación del modelo. Estas variantes pueden tener como criterios las instancias participantes, los actores centrales, las temáticas, las modalidades de aplicación y las alianzas para la gestión de la propuesta.

En relación con las **instancias involucradas** en el modelo, creemos que los Municipios siguen siendo los espacios más adecuados e interesantes para desarrollar estas iniciativas y, dentro de ellos, los de tamaño pequeño por los argumentos esgrimidos en el Capítulo Tres. Este aspecto nos lleva a pensar en nuevas aplicaciones y temas en los municipios participantes en esta experiencia - existe demanda al respecto- o primeras aplicaciones en otro conjunto de municipios pequeños, poco atendidos y con altas demandas de apoyo para cambios en la gestión.

Lo anterior no implica dejar de considerar otros espacios de trabajo en los territorios locales. Uno de nivel más amplio como es el de los Gobiernos Provinciales y otro de nivel micro como son las Juntas Parroquiales. Sin duda habrá que considerar adecuaciones específicas para cada uno de los espacios. Desde el punto de vista político, son las Juntas Parroquiales las que surgen en este momento histórico con más relevancia, con más desafíos para la construcción del Estado y para la ampliación de la democracia. De hecho, existen ya algunas aplicaciones similares (en Azuay por ejemplo) y demandas concretas.

Considerando a los **actores** también es posible pensar en variantes de la Escuela. En primer lugar, siguen vigentes las necesidades de trabajo con funcionarios municipales, como lo ensayó la Escuela, pero estos pueden focalizarse aún más: Alcaldes, Jefes departamentales, funcionarios por áreas de trabajo.

Más allá del Municipio, las organizaciones de la sociedad civil local constituyen un escenario de enorme potencialidad. En la experiencia desarrollada se comprobó la existencia de demandas específicas relacionadas con liderazgo, fortalecimiento organizativo, planificación, participación en políticas locales, etc. Hay que considerar, de todas formas, que el mundo de la sociedad civil no es homogéneo, sino que incluye un sinnúmero de estructuras organizativas que supondrán adecuaciones particulares.

En todo caso, sigue vigente la posibilidad de trabajo con una combinación de actores: funcionarios y representantes de sociedad civil. En la experiencia de la Escuela, esta combinación significó valor agregado importante. Sin ella, la ESGP habría tomado un rumbo diferente.

*El sistema de Participación Ciudadana es la demanda y necesidad más sentida y visible. Se debe a las exigencias de las nuevas Leyes, particularmente del COOTAD.
(Coordinación PE, zona norte)*

Desde el punto de vista de las **temáticas** se abre también un abanico interesante, teniendo presente siempre que deben proceder de la demanda existente e inscribirse en las condiciones del contexto. Prácticamente cualquier ampliación o focalización de los módulos trabajados en la Escuela puede ser considerado (véase el Capítulo Tres). Sin embargo, y dadas las exigencias del momento por las nuevas leyes y las demandas de los actores, puede asignarse mayor prioridad a los temas referidos al sistema de planificación y al sistema de participación ciudadana. Los temas se prestan para ser trabajados en términos teórico y prácticos, es decir con módulos de formación y con acciones de incidencia.

Adicionalmente, pueden considerarse los temas consignados en la batería de temas operativos que también se trabajaron en la Escuela (véase el Capítulo Tres) entre

los que podemos destacar gobierno electrónico, ventanilla única, organización por procesos, liderazgo. La Escuela puede ser útil también para nuevos temas, dependiendo de los actores y las instancias participantes.

En los dos casos, la experiencia parece mostrar la necesidad de disminuir el número de módulos y la duración general de la Escuela. Se puede pensar en "paquetes" de 3, 4 o 5 módulos combinados con Propuestas Estratégicas.

En relación con las **modalidades**, primero se puede ratificar la pertinencia del sistema establecido por la Escuela: módulos presenciales, trabajos en el lugar de trabajo de los participantes, Propuesta Estratégica, módulos operativos. Y, segundo, podrían incluirse modalidades en línea y a distancia. La Escuela tiene mejores condiciones para desenvolverse en modalidades semipresenciales.

Desde la perspectiva de los **aliados para la gestión**, la combinación de ONG con Universidades e instancias de la cooperación internacional ha resultado pertinente y eficaz. Se suman roles y capacidades distintas y complementarias, y la ubicación de las universidades en los territorios de acción de la Escuela resulta muy importante. Esta consideración abre otra gama de posibles alianzas con nuevas universidades, que están presentes prácticamente en todas las provincias del país. En las que no existen, se puede acudir a las más cercanas o a las que desarrollan trabajos de extensión en los territorios interesados.

*Hay que pensar en una segunda fase de la Escuela. Queda mucho por hacer en los municipios. Hay que seguir reforzando un servicio de calidad para el público.
(Alcalde zona norte)*

Como se ha visto en la consideración de los 5 criterios anteriores -instancias, actores, temas, modalidades, alianzas- las posibilidades de nuevas aplicaciones de la propuesta de la Escuela de Gestión Pública son numerosas y factibles. Lo importante es que las variantes que se generen mantengan y desarrollen los aspectos esenciales del modelo de la ESGP, que sean respuestas a demandas y necesidades sentidas, que estén insertas en las condiciones contextuales del país y los territorios, que combinen formación y acción, y que tengan como eje al sujeto que aprende y como proceso la construcción participativa de conocimiento.

Dos elementos, para finalizar. Primero, la Escuela como propuesta programática y como estructura está viva y con fuerza para mantenerse y desarrollarse en el tiempo. Y, segundo, la demanda de formación-acción está vigente y con tendencia al crecimiento. Dos ingredientes suficientes para pensar en nuevas aplicaciones, en nuevas aventuras satisfactorias.