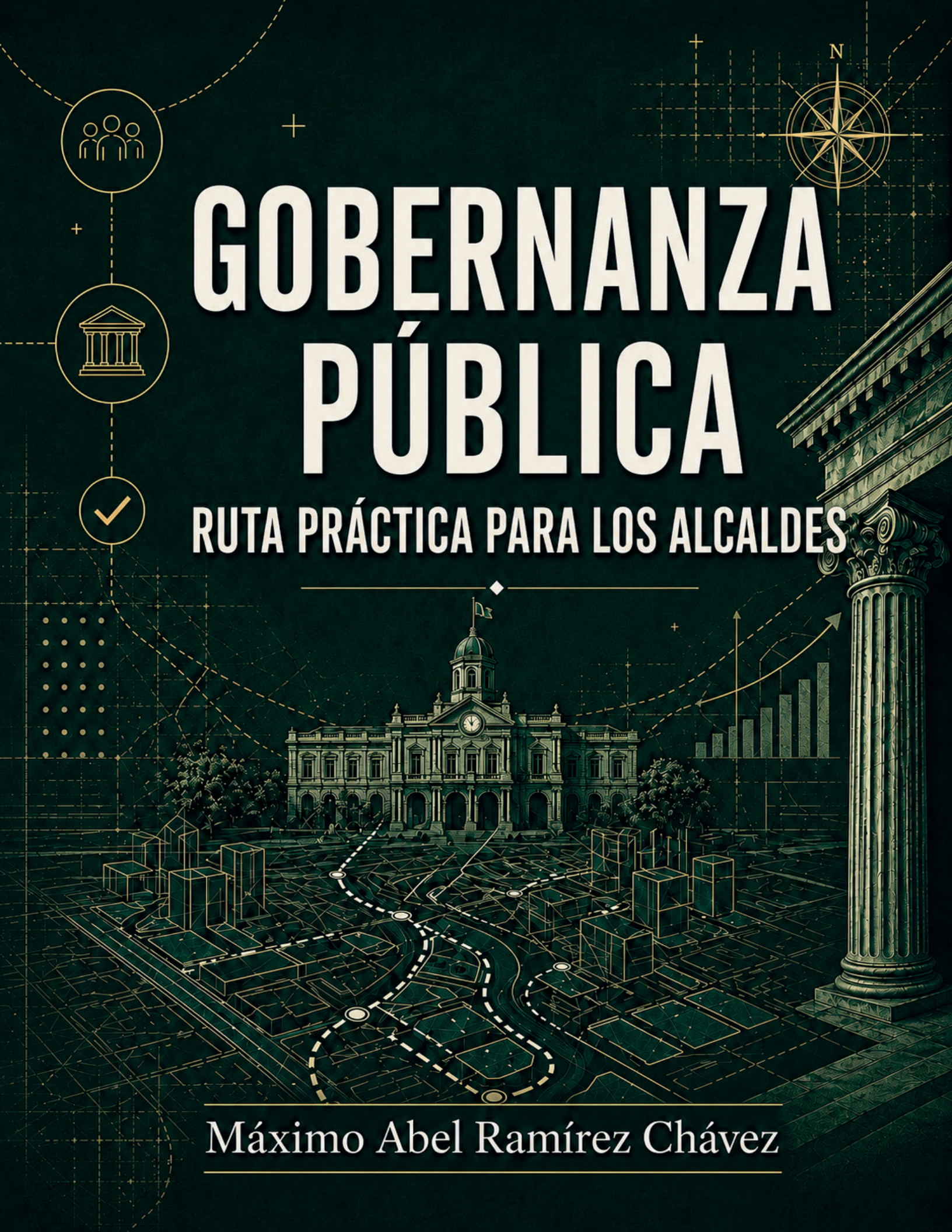




GOBERNANZA PÚBLICA

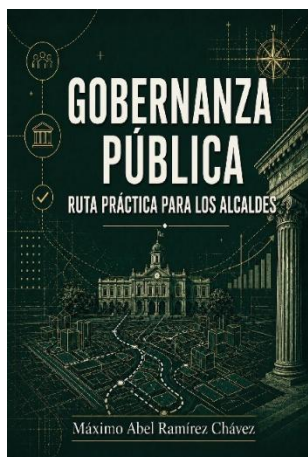
RUTA PRÁCTICA PARA LOS ALCALDES

Máximo Abel Ramírez Chávez

GOBERNANZA PÚBLICA

RUTA PRÁCTICA PARA LOS ALCALDES

Máximo Abel Ramírez Chávez



Datos bibliográficos

ISBN:	978-9907-803-58-7
Título del libro:	Gobernanza pública Ruta práctica para los alcaldes
Autores:	Ramírez Chávez, Máximo Abel
Editorial:	SAGA
Materia:	351 - Administración pública
Público objetivo:	Profesional / académico
Publicado:	2026-07-26
Número de edición:	1
Tamaño:	5Mb
Soporte:	Libro digital descargable
Formato:	Pdf (.pdf)
Idioma:	Español
DOI:	https://doi.org/10.63415/saga.2026.112

Autor

Máximo Abel Ramírez Chávez

Universidad Técnica Estatal de Quevedo

mramirez@uteq.edu.ec

<https://orcid.org/0000-0001-7288-0770>

Quevedo, Ecuador

Semblanza

Máximo Abel Ramírez Chávez es docente e investigador de la Universidad Técnica Estatal de Quevedo (UTEQ), donde se desempeña como profesor titular principal de Políticas públicas en la Facultad de Ciencias Sociales, Económicas y Financieras. Su labor académica y de consultoría se ha enfocado en la formación superior, la investigación social y el fortalecimiento de gobiernos locales, contribuyendo activamente en desarrollo institucional.

Su producción científica refleja un interés constante por temas como los gobiernos locales, las políticas públicas, participación ciudadana, presupuesto participativo, PDOT, PUGS, PEI, responsabilidad social universitaria, el desarrollo territorial sostenible y la educación superior. Ha publicado trabajos que analizan el papel de la universidad en la sociedad, políticas, destacando su incidencia en procesos de inclusión, emprendimiento y desarrollo local, así como investigaciones sobre las políticas públicas.

Asimismo, Ramírez Chávez ha participado como director de proyectos de investigación y vinculación que fortalecen el rol de la academia en el entorno social, abordando problemáticas contemporáneas desde un enfoque interdisciplinario. Su trayectoria evidencia haber ejercido cargos de nivel jerárquico superior en la Asamblea Nacional del Ecuador, Ministerio de Agricultura, Gobierno Provincial de Los Ríos y Director Ejecutivo del SECAP.



El contenido y las ideas expuestas en esta obra se encuentran protegidos por la normativa vigente en materia de propiedad intelectual y constituyen derechos exclusivos de su autor

Todos los derechos reservados © 2026

Sinopsis

Gobernanza pública: Ruta práctica para los alcaldes presenta una propuesta orientada al fortalecimiento de la gestión municipal mediante un enfoque que integra planificación estratégica, liderazgo político, comunicación institucional, participación ciudadana y administración pública, con especial atención a la realidad de los gobiernos autónomos descentralizados del Ecuador. La obra desarrolla una secuencia metodológica que acompaña al alcalde desde la transición posterior al proceso electoral hasta la consolidación de un legado de gobierno sustentado en resultados verificables, relaciones institucionales eficientes y legitimidad social. Cada capítulo articula fundamentos normativos, referencias académicas, experiencias territoriales, estudios de caso y recomendaciones operativas destinadas a facilitar la toma de decisiones en escenarios de alta complejidad administrativa y política. El texto concede especial relevancia a la construcción de consensos, la interacción con el concejo municipal, la coordinación entre distintos niveles de gobierno, la transparencia, la rendición de cuentas y el uso estratégico de indicadores cuantificables para fortalecer la credibilidad pública. Más que un manual administrativo, constituye una guía aplicada para autoridades locales, equipos técnicos, servidores públicos, investigadores y estudiantes interesados en perfeccionar las capacidades de gobierno, promover instituciones eficaces y favorecer procesos de desarrollo territorial con una visión ética, participativa y orientada al bienestar colectivo.

Palabras clave: gobernanza pública; gobiernos locales; administración municipal; liderazgo político; participación ciudadana; políticas públicas

Synopsis

Public Governance: A Practical Roadmap for Mayors presents a framework designed to strengthen municipal management through an approach that integrates strategic planning, political leadership, institutional communication, citizen participation, and public administration, with particular attention to the reality of Ecuador's decentralized autonomous governments. The book develops a methodological sequence that guides mayors from the post-election transition toward the consolidation of a lasting governmental legacy supported by measurable results, effective institutional relationships, and public legitimacy. Each chapter combines legal foundations, academic references, territorial experiences, case studies, and practical recommendations intended to support decision-making in politically and administratively complex environments. Special emphasis is placed on consensus building, collaboration with municipal councils, coordination among different levels of government, transparency, public accountability, and the strategic use of measurable indicators to reinforce public trust. Rather than serving as a conventional administrative handbook, the work functions as an applied guide for local authorities, technical teams, public officials, researchers, and students seeking to strengthen governance capacities, promote effective public institutions, and advance territorial development through an ethical, participatory, and citizen-oriented perspective.

Keywords: public governance; local governments; municipal administration; political leadership; citizen participation; public policy

Índice

Índice	7
Prólogo	21
Introducción	22
CAPÍTULO I	24
El cambio mental de	
Índice	7
Prólogo	21
Introducción	22
CAPÍTULO I	24
El cambio mental del candidato al gobernante	24
1.1. Dos lógicas opuestas: campaña vs. gestión	24
1.2. De la promesa al cumplimiento: el nuevo rol psicológico	24
1.3. Construir autoridad sin haber tomado posesión.....	24
1.4. Ejemplo ecuatoriano: el error del reparto anticipado	25
1.5. Primeros pasos prácticos para el cambio mental.....	25
CAPÍTULO 2	27
Diagnóstico municipal express sin desgaste político	27
2.1. El peligro de asumir sin conocer	27
2.2. Las cinco dimensiones críticas del diagnóstico.....	27
2.3. La herramienta: Matriz de Hallazgos Críticos de Transición.....	28
2.4. Cómo obtener información sin contacto formal con el municipio.....	28
2.5. Ejemplo ecuatoriano: el diagnóstico que salvó un gobierno	28
2.6. La técnica del número en el diagnóstico	29
CAPÍTULO 3	30
El arte de conformar un equipo de transición técnica, no un gabinete en la sombra	30
3.1. La diferencia crucial entre transición y gobierno.....	30
3.2. Perfiles indispensables	30
3.3. Reglas de oro del equipo de transición	30

3.4. Ejemplo ecuatoriano: el equipo sombra de Tungurahua	31
3.5. Lo que no debe hacer el equipo de transición	31
CAPÍTULO 4	32
La primera comunicación del alcalde electo: calmar, ilusionar y delimitar expectativas	32
4.1. El vacío comunicacional: el primer enemigo silencioso	32
4.2. Los tres objetivos del mensaje de transición.....	32
4.3. El mensaje de la noche electoral: la primera piedra	33
4.4. La rueda de prensa de la primera semana: consolidar el tono	34
4.5. Las redes sociales en la transición: moderación y simbolismo	35
4.6. La relación con los medios locales: construir, no confrontar	35
4.7. El “Pacto Cantonal por la Transparencia”: un compromiso público que paga réditos políticos	36
4.8. El error costoso: el alcalde electo que prometió 500 empleos antes de asumir.....	36
4.9. Síntesis operativa: guía de comunicación para la transición	37
CAPÍTULO 5	38
Mapeo del Concejo Municipal y primeras alianzas: el arte de no humillar, pero sí liderar	38
5.1. El Concejo Municipal: un tablero de ajedrez político	38
5.2. ¿Cómo se conforma el Concejo Municipal en Ecuador?	38
5.3. Mapeo político: conozca a cada concejal uno por uno	39
5.4. Tipología de los concejales	39
5.5. La primera sesión: la elección del Vicealcalde y las comisiones	40
5.6. El arte de construir mayorías antes de cada sesión	40
5.7. El manejo de la derrota en el Concejo	41
5.8. Ejemplo ecuatoriano: gobernar en minoría con inteligencia	41
5.9. El error frecuente del alcalde que humilla al Concejo	42
5.10. Síntesis de la estrategia de relacionamiento con el Concejo	42
CAPÍTULO 6	44
Las relaciones con los otros niveles de gobierno: Prefectura, Juntas Parroquiales y Gobierno Nacional.....	44
6.1. Introducción	44
6.2. La relación con el Gobierno Provincial: el arte de cooperar sin subordinarse.....	44
6.3. Las Juntas Parroquiales Rurales: aliadas imprescindibles	45

6.4. El Gobierno Nacional: cómo gestionar sin palancas.....	45
CAPÍTULO 7	48
Toma de posesión y los primeros decretos que marcan un estilo de gobierno	48
7.1. El acto de posesión: mucho más que un protocolo	48
7.2. ¿Dónde realizar la posesión? El mensaje del lugar	48
7.3. El discurso inaugural: la hoja de ruta en palabras	49
7.4. El primer decreto: la austeridad como seña de identidad	49
7.5. El segundo decreto: puertas abiertas y fin del clientelismo	50
7.6. El tercer decreto: creación de la Unidad de Transparencia y Lucha contra la Corrupción	50
7.7. Ejemplo ecuatoriano: el alcalde que firmó sus decretos antes del brindis	51
7.8. Lo que no debe hacerse en el día de la posesión.....	51
CAPÍTULO 8	53
Tomar el control de la caja fiscal y ordenar la casa por dentro	53
8.1. La primera verdad incómoda: el estado real de las finanzas.....	53
8.2. La auditoría de caja en las primeras 72 horas	53
8.3. La estrategia de las primeras semanas: no gastar sin antes ahorrar	54
8.4. La renovación del nivel directivo sin paralizar la administración	54
8.5. La relación con los servidores de carrera: ni persecución ni impunidad	55
8.6. Los sindicatos y las asociaciones de empleados: tender puentes antes que estallen conflictos.....	56
8.7. El inventario de activos: saber con qué se cuenta realmente.....	56
CAPÍTULO 9	58
El Plan de los 100 Días: "Quick Wins" que conectan con la gente	58
9.1. La psicología de los primeros 100 días	58
9.2. ¿Qué es exactamente un "quick win"?	58
9.3. Catálogo de quick wins para un municipio ecuatoriano	59
9.4. La técnica del número en los quick wins: el poder de la cifra exacta	60
9.5. El cronograma de los 100 días: disciplina semanal	60
9.7. Ejemplo ecuatoriano: "La Ruta de la Luz" en un cantón de Manabí.....	61
CAPÍTULO 10	63
Instalando el nuevo estilo de atención al ciudadano (desde el día uno).....	63
10.1. La atención al ciudadano como política de Estado cantonal	63

10.2. El diagnóstico inicial de la atención: ¿qué encuentra el nuevo alcalde?	63
10.3. El modelo de “Alcaldía Móvil” o “Municipio en tu Barrio”	64
10.4. La técnica del número aplicada a la Alcaldía Móvil	64
10.5. La reingeniería de la ventanilla universal: eliminar, simplificar, digitalizar.....	65
10.6. El “Protocolo del Buen Trato” y la capacitación del servidor municipal	65
10.7. Cómo manejar al “ciudadano cliente” sin caer en el populismo de ventanilla	66
10.8. El buzón de quejas y sugerencias con respuesta garantizada.....	67
CAPÍTULO 11	69
El primer acercamiento formal al Concejo en los 100 días: aprobar sin imponer.....	69
11.1. La primera sesión ordinaria: el tono lo define todo	69
11.2. La agenda legislativa de urgencia para los 100 días	69
11.3. La preparación previa: el trabajo que nadie ve	70
11.4. La negociación basada en datos e intereses, no en prebendas.....	70
11.5. La construcción de la mayoría en la primera votación importante.....	71
11.6. Ejemplo ecuatoriano: la reforma presupuestaria que se aprobó con datos	71
11.7. El manejo de la primera derrota: aprendizaje estratégico.....	72
CAPÍTULO 12	75
La comunicación de gobierno: informar, transparentar y construir comunidad	75
12.1. El abismo entre la comunicación de campaña y la comunicación de gobierno	75
12.2. El marco legal de la comunicación municipal en Ecuador	75
12.3. El plan de comunicación del gobierno municipal: una hoja de ruta, no una ocurrencia semanal... 76	
12.4. Las herramientas de comunicación municipal ética y su operación	77
12.5. La técnica del número como generador de percepción de eficiencia.....	77
12.6. La rendición de cuentas creativa: del palo ceremonial, al encuentro vivo.....	78
12.7. La propaganda anticipada y cómo evitarla.....	78
12.8. El manejo de la entrevista difícil y la conferencia de prensa hostil.....	79
12.9. Ejemplo ecuatoriano de comunicación de gobierno exitosa	80
CAPÍTULO 13	82
La atención al público como política de Estado cantonal.....	82
13.1. Más allá del buen trato: la atención como derecho y como indicador de gobernanza.....	82
13.2. Estructura: la Dirección de Atención al Ciudadano y su jerarquía real.....	82

13.3. Procedimientos: el Manual de Atención y Gestión de Quejas	83
13.4. Tecnología: el Sistema de Gestión de Atención Ciudadana (SIGAC)	83
13.5. Formación: el programa permanente “Servir con Dignidad”	84
13.6. Evaluación: el Índice de Satisfacción del Ciudadano (ISC)	85
13.7. Ejemplo ecuatoriano: la transformación de la atención en un cantón de la provincia del Guayas .	85
13.8. La técnica del número aplicada a la atención ciudadana	86
13.9. Errores que deben evitarse en la política de atención	86
CAPÍTULO 14	88
Participación ciudadana y el presupuesto participativo real	88
14.1. La participación ciudadana en el Ecuador: mucho marco legal, poca práctica genuina	88
14.2. Los niveles de participación: informar, consultar, co-decidir	88
14.3. El presupuesto participativo: más que un reparto de obras	89
14.4. Metodología para un Presupuesto Participativo real en un cantón ecuatoriano	89
14.5. La técnica del número en el presupuesto participativo	90
14.6. Los peligros del presupuesto participativo mal implementado	91
14.7. Ejemplo ecuatoriano: el presupuesto participativo en un cantón de Cotopaxi	91
14.8. El Consejo Cantonal de Planificación: un aliado, no un estorbo	92
CAPÍTULO 15	93
La relación con el Concejo Municipal: el arte de las mayorías y el manejo de la oposición	93
15.1. El Concejo como órgano colegiado: ni sumisión ni guerra	93
15.2. Clasificación actualizada de los concejales según su comportamiento	93
15.3. Construcción de mayorías sesión a sesión: el arte de la negociación permanente	94
15.4. El manejo de la oposición: diferenciar, respetar y aislar	95
15.5. Qué hacer cuando el alcalde pierde una votación	95
15.6. El voto dirimente del alcalde: usarlo con cuentagotas	96
15.7. Ejemplo ecuatoriano: el alcalde que gobernó dos años en minoría con éxito	96
15.8. La relación con los concejales rurales: un capítulo aparte	97
CAPÍTULO 16	99
Manejo de crisis reputacionales y políticas durante el mandato	99
16.1. La crisis como destino inevitable del gobierno municipal	99
16.2. Tipología de crisis municipales en el contexto ecuatoriano	99

16.3. Principios generales del manejo de crisis	100
16.4. El manejo de las primeras 24 horas: el protocolo de choque	100
16.5. Contenido de la primera declaración pública del alcalde ante una crisis	101
16.6. Crisis de corrupción: el desafío más letal.....	102
16.7. Crisis por desastre natural: liderazgo en el barro	102
16.8. Crisis social: diálogo antes que represión.....	103
16.9. Ejemplo ecuatoriano: el alcalde que sorteó una revocatoria del mandato	104
16.10. El Comité de Crisis: una estructura permanente, no de emergencia	105
CAPÍTULO 17	107
Obras emblemáticas con visión de largo plazo y su impacto psicológico	107
17.2. Criterios para seleccionar las obras emblemáticas.....	107
17.3. Financiamiento de las obras emblemáticas	108
17.4. La técnica del número en las obras emblemáticas	108
17.5. La narrativa del progreso: la obra emblemática como hito de una historia más grande.....	109
17.6. La inauguración de la obra emblemática: un acto que trasciende el protocolo.....	109
17.7. Ejemplo ecuatoriano: la regeneración urbana integral en un cantón costero.....	110
17.8. El peligro de la obra faraónica que no se termina.....	110
CAPÍTULO 18	112
La mancomunidad: cuando unirse hace la fuerza	112
18.1. Introducción: el mito del municipio autosuficiente	112
18.2. ¿Qué puede mancomunarse?.....	112
18.3. Las ventajas concretas de la mancomunidad	113
18.4. Los riesgos de la mancomunidad: cuando la unión fracasa	114
18.5. Pasos prácticos para crear una mancomunidad exitosa	114
18.6. Ejemplos ecuatorianos	115
18.7. La técnica del número aplicada a la mancomunidad	116
CAPÍTULO 19	119
Evaluación y rendición de cuentas permanentes como blindaje	119
19.1. La rendición de cuentas: de obligación legal a ventaja política	119
19.2. Los pilares de una rendición de cuentas transformadora	119
19.3. El sistema de micro-rendiciones trimestrales.....	120

19.4. La rendición anual: el acto público de mayor envergadura	120
19.5. Ejemplo ecuatoriano: el informe de fin de año con consulta popular en un cantón de El Oro	121
19.6. La técnica del número en la rendición de cuentas: el metadato	122
CAPÍTULO 20	123
El último año: asegurar el legado y evitar la parálisis de "pato cojo"	123
20.1. El síndrome del "pato cojo": su significado y su peligro	123
20.2. Estrategia para mantener el ritmo de obra hasta el final	123
20.3. La moral del equipo: evitar la fuga de talento y el relajamiento	124
20.4. La transición con el posible sucesor: si hay reelección, cómo separar gestión de campaña	124
20.5. Los actos de inauguración del legado: un cierre de gestión que habla de futuro	125
20.6. El documental de transformación: la memoria audiovisual de la gestión	125
20.7. Ejemplo ecuatoriano: el alcalde que usó el aniversario cantonal como plataforma de lanzamiento	126
CAPÍTULO 21	128
La reelección como consecuencia, no como meta inicial.....	128
21.1. La gobernanza previa como condición sine qua non.....	128
21.2. La decisión de buscar la reelección: criterios para una evaluación honesta.....	128
21.3. El plan de gobierno para un segundo período: escalar la visión, no repetirla	129
21.4. La construcción del movimiento o partido político local como plataforma, no como maquinaria..	129
21.5. La continuidad del equipo: el arte de renovar sin destruir	130
21.6. Ejemplo ecuatoriano: el alcalde que escaló su visión	130
21.7. La derrota electoral como parte del ciclo democrático.....	131
Epílogo	133
Conclusiones y Recomendaciones.....	134
1. Conclusiones Generales.....	134
2. Recomendaciones Finales	136
Referencias	140
Anexos.....	141
ANEXO 1: CRONOGRAMA DE TRANSICIÓN (SEMANA A SEMANA ANTES DE LA POSESIÓN)....	142
ANEXO 2: FORMATO DE DIAGNÓSTICO MUNICIPAL EXPRESS.....	147
ANEXO 3: MODELO DE DECRETO DE AUSTERIDAD Y PUERTAS ABIERTAS.....	151

ANEXO 4: PLANTILLA DE PLAN DE COMUNICACIÓN DE LOS 100 DÍAS.....	155
ANEXO 5: PROTOCOLO DE ATENCIÓN AL CIUDADANO Y GESTIÓN DE QUEJAS	157
ANEXO 6: METODOLOGÍA PARA ASAMBLEAS DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO	160
ANEXO 7: MAPEO DE ACTORES DEL CONCEJO MUNICIPAL.....	163
ANEXO 8: TABLERO DE COMANDO PSICOLÓGICO	164
I candidato al gobernante.....	24
1.1. Dos lógicas opuestas: campaña vs. gestión	24
1.2. De la promesa al cumplimiento: el nuevo rol psicológico	24
1.3. Construir autoridad sin haber tomado posesión.....	24
1.4. Ejemplo ecuatoriano: el error del reparto anticipado	25
1.5. Primeros pasos prácticos para el cambio mental.....	25
CAPÍTULO 2	27
Diagnóstico municipal express sin desgaste político	27
2.1. El peligro de asumir sin conocer	27
2.2. Las cinco dimensiones críticas del diagnóstico.....	27
2.3. La herramienta: Matriz de Hallazgos Críticos de Transición.....	28
2.4. Cómo obtener información sin contacto formal con el municipio.....	28
2.5. Ejemplo ecuatoriano: el diagnóstico que salvó un gobierno	28
2.6. La técnica del número en el diagnóstico	29
CAPÍTULO 3	30
El arte de conformar un equipo de transición técnica, no un gabinete en la sombra	30
3.1. La diferencia crucial entre transición y gobierno.....	30
3.2. Perfiles indispensables	30
3.3. Reglas de oro del equipo de transición	30
3.4. Ejemplo ecuatoriano: el equipo sombra de Tungurahua	31
3.5. Lo que no debe hacer el equipo de transición	31
CAPÍTULO 4	32
La primera comunicación del alcalde electo: calmar, ilusionar y delimitar expectativas	32
4.1. El vacío comunicacional: el primer enemigo silencioso	32
4.2. Los tres objetivos del mensaje de transición.....	32
4.3. El mensaje de la noche electoral: la primera piedra	33

4.4. La rueda de prensa de la primera semana: consolidar el tono	34
4.5. Las redes sociales en la transición: moderación y simbolismo	35
4.6. La relación con los medios locales: construir, no confrontar	35
4.7. El “Pacto Cantonal por la Transparencia”: un compromiso público que paga réditos políticos	36
4.8. El error costoso: el alcalde electo que prometió 500 empleos antes de asumir.....	36
4.9. Síntesis operativa: guía de comunicación para la transición	37
CAPÍTULO 5	38
Mapeo del Concejo Municipal y primeras alianzas: el arte de no humillar, pero sí liderar	38
5.1. El Concejo Municipal: un tablero de ajedrez político	38
5.2. ¿Cómo se conforma el Concejo Municipal en Ecuador?	38
5.3. Mapeo político: conozca a cada concejal uno por uno	39
5.4. Tipología de los concejales	39
5.5. La primera sesión: la elección del Vicealcalde y las comisiones.....	40
5.6. El arte de construir mayorías antes de cada sesión	40
5.7. El manejo de la derrota en el Concejo	41
5.8. Ejemplo ecuatoriano: gobernar en minoría con inteligencia	41
5.9. El error frecuente del alcalde que humilla al Concejo	42
5.10. Síntesis de la estrategia de relacionamiento con el Concejo	42
CAPÍTULO 6	44
Las relaciones con los otros niveles de gobierno: Prefectura, Juntas Parroquiales y Gobierno Nacional.....	44
6.1. Introducción	44
6.2. La relación con el Gobierno Provincial: el arte de cooperar sin subordinarse.....	44
6.3. Las Juntas Parroquiales Rurales: aliadas imprescindibles	45
6.4. El Gobierno Nacional: cómo gestionar sin palancas.....	45
CAPÍTULO 7	48
Toma de posesión y los primeros decretos que marcan un estilo de gobierno	48
7.1. El acto de posesión: mucho más que un protocolo	48
7.2. ¿Dónde realizar la posesión? El mensaje del lugar	48
7.3. El discurso inaugural: la hoja de ruta en palabras	49
7.4. El primer decreto: la austeridad como seña de identidad	49

7.5. El segundo decreto: puertas abiertas y fin del clientelismo	50
7.6. El tercer decreto: creación de la Unidad de Transparencia y Lucha contra la Corrupción	50
7.7. Ejemplo ecuatoriano: el alcalde que firmó sus decretos antes del brindis	51
7.8. Lo que no debe hacerse en el día de la posesión.....	51
CAPÍTULO 8	53
Tomar el control de la caja fiscal y ordenar la casa por dentro	53
8.1. La primera verdad incómoda: el estado real de las finanzas.....	53
8.2. La auditoría de caja en las primeras 72 horas	53
8.3. La estrategia de las primeras semanas: no gastar sin antes ahorrar	54
8.4. La renovación del nivel directivo sin paralizar la administración	54
8.5. La relación con los servidores de carrera: ni persecución ni impunidad	55
8.6. Los sindicatos y las asociaciones de empleados: tender puentes antes que estallen conflictos.....	56
8.7. El inventario de activos: saber con qué se cuenta realmente.....	56
CAPÍTULO 9	58
El Plan de los 100 Días: "Quick Wins" que conectan con la gente	58
9.1. La psicología de los primeros 100 días	58
9.2. ¿Qué es exactamente un "quick win"?.....	58
9.3. Catálogo de quick wins para un municipio ecuatoriano	59
9.4. La técnica del número en los quick wins: el poder de la cifra exacta	60
9.5. El cronograma de los 100 días: disciplina semanal	60
9.7. Ejemplo ecuatoriano: "La Ruta de la Luz" en un cantón de Manabí.....	61
CAPÍTULO 10	63
Instalando el nuevo estilo de atención al ciudadano (desde el día uno).....	63
10.1. La atención al ciudadano como política de Estado cantonal	63
10.2. El diagnóstico inicial de la atención: ¿qué encuentra el nuevo alcalde?	63
10.3. El modelo de "Alcaldía Móvil" o "Municipio en tu Barrio"	64
10.4. La técnica del número aplicada a la Alcaldía Móvil	64
10.5. La reingeniería de la ventanilla universal: eliminar, simplificar, digitalizar.....	65
10.6. El "Protocolo del Buen Trato" y la capacitación del servidor municipal	65
10.7. Cómo manejar al "ciudadano cliente" sin caer en el populismo de ventanilla	66
10.8. El buzón de quejas y sugerencias con respuesta garantizada.....	67

CAPÍTULO 11	69
El primer acercamiento formal al Concejo en los 100 días: aprobar sin imponer.....	69
11.1. La primera sesión ordinaria: el tono lo define todo	69
11.2. La agenda legislativa de urgencia para los 100 días.....	69
11.3. La preparación previa: el trabajo que nadie ve	70
11.4. La negociación basada en datos e intereses, no en prebendas.....	70
11.5. La construcción de la mayoría en la primera votación importante.....	71
11.6. Ejemplo ecuatoriano: la reforma presupuestaria que se aprobó con datos	71
11.7. El manejo de la primera derrota: aprendizaje estratégico.....	72
CAPÍTULO 12	75
La comunicación de gobierno: informar, transparentar y construir comunidad	75
12.1. El abismo entre la comunicación de campaña y la comunicación de gobierno	75
12.2. El marco legal de la comunicación municipal en Ecuador.....	75
12.3. El plan de comunicación del gobierno municipal: una hoja de ruta, no una ocurrencia semanal... ..	76
12.4. Las herramientas de comunicación municipal ética y su operación	77
12.5. La técnica del número como generador de percepción de eficiencia.....	77
12.6. La rendición de cuentas creativa: del palo ceremonial, al encuentro vivo.....	78
12.7. La propaganda anticipada y cómo evitarla.....	78
12.8. El manejo de la entrevista difícil y la conferencia de prensa hostil.....	79
12.9. Ejemplo ecuatoriano de comunicación de gobierno exitosa	80
CAPÍTULO 13	82
La atención al público como política de Estado cantonal.....	82
13.1. Más allá del buen trato: la atención como derecho y como indicador de gobernanza.....	82
13.2. Estructura: la Dirección de Atención al Ciudadano y su jerarquía real.....	82
13.3. Procedimientos: el Manual de Atención y Gestión de Quejas	83
13.4. Tecnología: el Sistema de Gestión de Atención Ciudadana (SIGAC).....	83
13.5. Formación: el programa permanente “Servir con Dignidad”	84
13.6. Evaluación: el Índice de Satisfacción del Ciudadano (ISC)	85
13.7. Ejemplo ecuatoriano: la transformación de la atención en un cantón de la provincia del Guayas .	85
13.8. La técnica del número aplicada a la atención ciudadana	86
13.9. Errores que deben evitarse en la política de atención	86

CAPÍTULO 14	88
Participación ciudadana y el presupuesto participativo real	88
14.1. La participación ciudadana en el Ecuador: mucho marco legal, poca práctica genuina	88
14.2. Los niveles de participación: informar, consultar, co-decidir	88
14.3. El presupuesto participativo: más que un reparto de obras.....	89
14.4. Metodología para un Presupuesto Participativo real en un cantón ecuatoriano	89
14.5. La técnica del número en el presupuesto participativo	90
14.6. Los peligros del presupuesto participativo mal implementado	91
14.7. Ejemplo ecuatoriano: el presupuesto participativo en un cantón de Cotopaxi	91
14.8. El Consejo Cantonal de Planificación: un aliado, no un estorbo	92
CAPÍTULO 15	93
La relación con el Concejo Municipal: el arte de las mayorías y el manejo de la oposición	93
15.1. El Concejo como órgano colegiado: ni sumisión ni guerra	93
15.2. Clasificación actualizada de los concejales según su comportamiento	93
15.3. Construcción de mayorías sesión a sesión: el arte de la negociación permanente.....	94
15.4. El manejo de la oposición: diferenciar, respetar y aislar	95
15.5. Qué hacer cuando el alcalde pierde una votación	95
15.6. El voto dirimente del alcalde: usarlo con cuentagotas.....	96
15.7. Ejemplo ecuatoriano: el alcalde que gobernó dos años en minoría con éxito.....	96
15.8. La relación con los concejales rurales: un capítulo aparte	97
CAPÍTULO 16	99
Manejo de crisis reputacionales y políticas durante el mandato	99
16.1. La crisis como destino inevitable del gobierno municipal	99
16.2. Tipología de crisis municipales en el contexto ecuatoriano	99
16.3. Principios generales del manejo de crisis	100
16.4. El manejo de las primeras 24 horas: el protocolo de choque	100
16.5. Contenido de la primera declaración pública del alcalde ante una crisis	101
16.6. Crisis de corrupción: el desafío más letal.....	102
16.7. Crisis por desastre natural: liderazgo en el barro	102
16.8. Crisis social: diálogo antes que represión	103
16.9. Ejemplo ecuatoriano: el alcalde que sorteó una revocatoria del mandato	104

16.10. El Comité de Crisis: una estructura permanente, no de emergencia	105
CAPÍTULO 17	107
Obras emblemáticas con visión de largo plazo y su impacto psicológico	107
17.2. Criterios para seleccionar las obras emblemáticas.....	107
17.3. Financiamiento de las obras emblemáticas	108
17.4. La técnica del número en las obras emblemáticas	108
17.5. La narrativa del progreso: la obra emblemática como hito de una historia más grande	109
17.6. La inauguración de la obra emblemática: un acto que trasciende el protocolo.....	109
17.7. Ejemplo ecuatoriano: la regeneración urbana integral en un cantón costero.....	110
17.8. El peligro de la obra faraónica que no se termina.....	110
CAPÍTULO 18	112
La mancomunidad: cuando unirse hace la fuerza	112
18.1. Introducción: el mito del municipio autosuficiente	112
18.2. ¿Qué puede mancomunarse?	112
18.3. Las ventajas concretas de la mancomunidad	113
18.4. Los riesgos de la mancomunidad: cuando la unión fracasa	114
18.5. Pasos prácticos para crear una mancomunidad exitosa	114
18.6. Ejemplos ecuatorianos	115
18.7. La técnica del número aplicada a la mancomunidad	116
CAPÍTULO 19	119
Evaluación y rendición de cuentas permanentes como blindaje	119
19.1. La rendición de cuentas: de obligación legal a ventaja política	119
19.2. Los pilares de una rendición de cuentas transformadora	119
19.3. El sistema de micro-rendiciones trimestrales.....	120
19.4. La rendición anual: el acto público de mayor envergadura	120
19.5. Ejemplo ecuatoriano: el informe de fin de año con consulta popular en un cantón de El Oro	121
19.6. La técnica del número en la rendición de cuentas: el metadato	122
CAPÍTULO 20	123
El último año: asegurar el legado y evitar la parálisis de "pato cojo"	123
20.1. El síndrome del "pato cojo": su significado y su peligro	123
20.2. Estrategia para mantener el ritmo de obra hasta el final	123

20.3. La moral del equipo: evitar la fuga de talento y el relajamiento	124
20.4. La transición con el posible sucesor: si hay reelección, cómo separar gestión de campaña	124
20.5. Los actos de inauguración del legado: un cierre de gestión que habla de futuro	125
20.6. El documental de transformación: la memoria audiovisual de la gestión	125
20.7. Ejemplo ecuatoriano: el alcalde que usó el aniversario cantonal como plataforma de lanzamiento	126
CAPÍTULO 21	128
La reelección como consecuencia, no como meta inicial.....	128
21.1. La gobernanza previa como condición sine qua non	128
21.2. La decisión de buscar la reelección: criterios para una evaluación honesta	128
21.3. El plan de gobierno para un segundo período: escalar la visión, no repetirla	129
21.4. La construcción del movimiento o partido político local como plataforma, no como maquinaria ..	129
21.5. La continuidad del equipo: el arte de renovar sin destruir	130
21.6. Ejemplo ecuatoriano: el alcalde que escaló su visión	130
21.7. La derrota electoral como parte del ciclo democrático.....	131
Epílogo	133
Conclusiones y Recomendaciones.....	134
1. Conclusiones Generales.....	134
2. Recomendaciones Finales	136
Referencias	140
Anexos.....	141
ANEXO 1: CRONOGRAMA DE TRANSICIÓN (SEMANA A SEMANA ANTES DE LA POSESIÓN)....	142
ANEXO 2: FORMATO DE DIAGNÓSTICO MUNICIPAL EXPRESS.....	147
ANEXO 3: MODELO DE DECRETO DE AUSTERIDAD Y PUERTAS ABIERTAS.....	151
ANEXO 4: PLANTILLA DE PLAN DE COMUNICACIÓN DE LOS 100 DÍAS.....	155
ANEXO 5: PROTOCOLO DE ATENCIÓN AL CIUDADANO Y GESTIÓN DE QUEJAS	157
ANEXO 6: METODOLOGÍA PARA ASAMBLEAS DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO	160
ANEXO 7: MAPEO DE ACTORES DEL CONCEJO MUNICIPAL	163
ANEXO 8: TABLERO DE COMANDO PSICOLÓGICO	164

Prólogo

Cuando se ejerce la política desde el territorio, uno aprende rápidamente que el poder no se encuentra en los despachos ni en las normativas. El poder verdadero, ese que transforma realidades y deja huella en la memoria de un pueblo, reside en la capacidad de servir, de gestionar con eficiencia y, sobre todo, de conectar con la gente. Esta es una lección que se aprende en el día a día, en el diálogo con el campesino, en la discusión con el concejal opositor, y en la gestión de la crisis que nunca avisa.

El libro que el Dr. Máximo Abel Ramírez Chávez pone en nuestras manos, *"Gobernanza pública: Ruta práctica para los alcaldes"*, es un fiel reflejo de esa realidad profunda y compleja de la gestión local. No es un manual de escritorio, sino una bitácora de navegación para quienes se atreven a capitanear el destino de un cantón. A lo largo de mis años de servicio público, primero como alcalde y luego como prefecto, he constatado que la preparación técnica es indispensable, pero que la falta de herramientas políticas y comunicacionales es el escollo en el que naufragan las mejores intenciones. La obra de Ramírez Chávez aborda precisamente ese punto ciego de la gestión pública.

El autor comprende, con una lucidez pocas veces vista, que la transición de candidato a gobernante es un parto doloroso pero necesario. El éxito de un mandato no se juega en los cuatro años de gestión, sino en los primeros cien días, e incluso antes, en ese período de transición donde se siembra la legitimidad y se construyen las alianzas que sostendrán todo el gobierno. Ramírez Chávez nos advierte con acierto sobre el "síndrome del candidato eterno" y el "aislamiento burocrático", dos trampas mortales que he visto devorar a administraciones completas.

Pero quizás uno de los aportes más brillantes y pragmáticos de esta obra es la "técnica del número". Como bien lo expresa el autor, no es lo mismo decir *"arreglamos las calles"* que afirmar con precisión: *"reparamos las primeras 327 de las 1.500 calles que nos propusimos rescatar"*. Esta es una lección de oro que todo líder territorial debería internalizar. La precisión numérica no es un mero ejercicio contable; es un ancla de credibilidad en la mente del ciudadano, es la prueba irrefutable de que la promesa se ha convertido en acción.

He tenido el privilegio de conocer y trabajar con el Dr. Ramírez Chávez, y puedo dar fe de que su conocimiento no es teórico. Su experiencia asesorando a municipios ecuatorianos le ha permitido destilar la esencia de lo que funciona y lo que fracasa en la gestión local. Por eso, este libro está escrito con la solvencia de quien ha estado en la trinchera y ha visto de cerca los desafíos.

"Gobernanza pública: Ruta práctica para los alcaldes" no es un libro para leerlo y guardarlo en el estante. Es una guía de trabajo, un compañero de viaje que debe estar siempre cerca del escritorio del alcalde, especialmente en los momentos de incertidumbre. Es, en esencia, un faro para aquellos que entienden que gobernar no es solo ocupar un cargo, sino sembrar una huella imborrable en el corazón de su pueblo.

Como ex Prefecto de Los Ríos, veo en esta obra una contribución invaluable para el fortalecimiento de nuestra democracia y para la profesionalización de nuestros gobernantes locales. Recomendando encarecidamente su lectura a todo aquel que aspire a servir con excelencia y a perdurar en la memoria de su comunidad.

Ing. Marco Troya Fuertes

Ex Prefecto de la Provincia de Los Ríos

GOBERNANZA PÚBLICA: RUTA PRÁCTICA PARA LOS ALCALDES

Autor: Máximo Abel Ramírez Chávez

Introducción

La gobernanza como arte de servir y perdurar

La máxima aspiración de un mandatario local no debería ser simplemente ejercer el poder durante cuatro años, sino transformar la vida de su cantón de manera tan profunda que su gestión se convierta en un legado. En Ecuador, un país donde más del 70% de la inversión pública se ejecuta desde los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), la figura del alcalde es crucial para el desarrollo. No obstante, la paradoja municipal es devastadora: una gran mayoría de alcaldes finaliza su mandato con una gestión aceptable, pero en la más absoluta soledad política, sin haber construido las condiciones para que su obra trascienda o, simplemente, sin la fuerza popular necesaria para ser considerado para un segundo periodo.

Este libro parte de una premisa radicalmente distinta a la de un manual de administración pública convencional. No basta con ejecutar obras; es necesario gobernar las percepciones, construir mayorías estables, comunicar con inteligencia psicológica y tejer una red de gobernanza que legitime cada acción. El verdadero poder del alcalde no reside en el bastón de mando que recibe el día de su posesión, sino en la autoridad moral y la confianza ciudadana que logre construir, gota a gota, desde el mismo día en que es electo.

El artículo 238 de la Constitución de la República del Ecuador consagra la autonomía política, administrativa y financiera de los GAD, mientras que el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) detalla las competencias exclusivas del nivel cantonal (Asamblea Nacional del Ecuador, 2008; 2010). Sin embargo, ni la mejor normativa puede enseñarle al alcalde cómo manejar a un concejal opositor que busca desgastarlo, cómo comunicar una crisis o cómo lograr que una obra de alcantarillado se convierta en un símbolo de esperanza y no en una simple estadística de gestión.

El error de origen que cometen muchos alcaldes es el síndrome del candidato eterno: gobernar como si todavía estuvieran en campaña, prometiendo en lugar de ejecutar, o lo que es peor, aislarse en una torre de marfil burocrática creyendo que las obras hablan por sí solas. Como bien señala la doctrina en gestión pública, las obras no hablan; alguien debe hacerlas hablar (Elizalde, 2019). Y ese es el alcalde, quien debe convertirse en el principal narrador del progreso cantonal.

Este libro propone un modelo de gobernanza basado en cuatro ejes que se interconectan: (1) la transición estratégica, que comienza antes de asumir el mando; (2) los 100 primeros días de instalación de un estilo de gobierno; (3) el corazón de la gestión, que implica la comunicación, la participación ciudadana y el

complicado arte de las mayorías en el Concejo; y (4) el cierre del mandato, donde se evalúa el legado y, solo como consecuencia lógica, se analiza el camino hacia la continuidad política.

Aquí se integra una herramienta subestimada por la tecnocracia y explotada intuitivamente por los grandes líderes: la influencia psicológica a través de la numeración de los logros. Explicaremos detalladamente por qué no es lo mismo informar al ciudadano arreglamos las calles del centro que comunicar hemos repavimentado las primeras 327 de las 1.500 calles que nos propusimos rescatar. La precisión numérica no es un adorno contable, es un ancla de credibilidad y una inyección de confianza en la psique colectiva. El cerebro humano procesa la vaguedad como incompetencia y la cifra exacta como verdad (Cialdini, 2021). Dominar esta técnica es pasar de ser un administrador invisible a un líder que la comunidad percibe como imparable y metódico.

A lo largo de estas páginas, Máximo Abel Ramírez Chávez ofrece una ruta que entrelaza lo técnico con lo político, lo administrativo con lo humano, y lo local con lo nacional, todo ello adaptado al marco constitucional de un período único de cuatro años que exige una gestión intensa y eficaz desde el primer minuto. Sirva esta obra como un faro para aquellos alcaldes que entienden que gobernar no es solo ocupar un cargo, sino sembrar una huella. Porque, al final, gobernar con gobernanza es el fino arte de servir para perdurar.

Resumen de la Introducción

- La figura del alcalde en Ecuador concentra gran parte de la inversión pública cantonal y su gestión define el desarrollo local.
- No basta ejecutar obras: es necesario gobernar percepciones, construir mayorías y comunicar con inteligencia.
- La Constitución y el COOTAD otorgan el marco competencial, pero no enseñan las habilidades políticas y comunicacionales que el alcalde requiere.
- El "síndrome del candidato eterno" y el aislamiento burocrático son las dos trampas más comunes que llevan al fracaso.
- La técnica de numerar las obras se presenta como una herramienta psicológica transversal de alto impacto en la credibilidad ciudadana.
- El modelo del libro se estructura en cuatro ejes: transición estratégica, primeros 100 días, gobernanza durante el mandato y cierre con proyección.

CAPÍTULO I

El cambio mental del candidato al gobernante

1.1. Dos lógicas opuestas: campaña vs. gestión

El primer y más difícil desafío que enfrenta un alcalde electo no está en el municipio, sino dentro de su propia mente. Durante meses, su estructura cerebral ha estado condicionada para la lógica de campaña: simplificación del mensaje, identificación de adversarios, promesas emocionales y una permanente búsqueda de aplausos inmediatos. Esta lógica es funcional para ganar elecciones, pero resulta catastrófica si se traslada al ejercicio de gobierno.

La gestión municipal, por el contrario, exige complejidad, construcción de consensos, administración de recursos escasos y, sobre todo, la capacidad de tomar decisiones que inevitablemente descontentarán a alguien. Un alcalde que sigue actuando como candidato confunde gobernar con complacer, y ese es el camino más corto hacia la parálisis decisional.

1.2. De la promesa al cumplimiento: el nuevo rol psicológico

Como señala Heifetz (1997) en su obra clásica sobre liderazgo adaptativo, gobernar implica transitar de la autoridad formal aquella que otorga el nombramiento legal a la autoridad moral, que se construye ejerciendo el poder con coherencia y al servicio de los demás. El bastón de mando que recibe el alcalde en su posesión tiene valor ceremonial, pero carece de peso real si detrás no hay una voluntad reconocida por la ciudadanía y respetada por el propio equipo municipal.

El cambio mental debe operar en tres dimensiones:

- Del yo al nosotros. En campaña, el candidato es el centro. En la gestión, el centro es el equipo, el Concejo Municipal y, sobre todo, el ciudadano.
- De la ocurrencia a la planificación. La campaña premia la frase ingeniosa y la propuesta sorpresiva. La gestión exige planes operativos anuales, informes de cumplimiento y procesos técnicos.
- Del enemigo al adversario. En campaña se necesita un oponente a quien vencer. En el gobierno, el concejal opositor, el prefecto o el dirigente barrial crítico no son enemigos para destruir, sino actores con quienes se debe negociar para gobernar.

1.3. Construir autoridad sin haber tomado posesión

El periodo de transición que en Ecuador suele durar entre 30 y 60 días desde la proclamación de resultados hasta la posesión es un tiempo de oro para iniciar ese cambio mental y proyectarlo hacia afuera. El alcalde electo que desaparece de la escena pública durante esas semanas comete un grave error, porque deja un vacío que otros llenan con rumores y especulaciones. Pero el que sale desesperado a ofrecer puestos de trabajo o a pactar cuotas políticas también hipoteca su futuro gobierno.

La clave está en construir una presencia serena pero firme, mostrando que ya se está trabajando por el cantón. Reuniones con el alcalde saliente para solicitar información, conformación de un equipo técnico de transición visible pero austero, y un discurso público que hable de "prepararnos para servir" generan la percepción de que el municipio está en buenas manos antes incluso de que esas manos toquen el presupuesto.

1.4. Ejemplo ecuatoriano: el error del reparto anticipado

En un cantón de la provincia de Manabí, un alcalde electo con amplia mayoría popular cometió el desliz de anunciar, a una semana de su triunfo, los nombres de su futuro gabinete durante una entrevista radial. Varios de los mencionados eran dirigentes barriales que habían apoyado su campaña, y uno de ellos carecía del perfil técnico mínimo para el cargo ofrecido. La reacción fue inmediata: los medios locales cuestionaron la idoneidad de los designados, el alcalde saliente emitió un comunicado irónico sobre la ligereza de su sucesor, y dos concejales electos de su propio movimiento expresaron públicamente su malestar por no haber sido consultados.

El costo de ese error no fue solo reputacional. Cuando el alcalde asumió el cargo, tres de las personas que había anunciado no pudieron ser posesionadas por no cumplir requisitos de ley, y la relación con el Concejo arrancó resquebrajada. Le tomó más de seis meses reconstruir la confianza interna. Si ese alcalde hubiera internalizado el cambio mental del que hablamos, habría entendido que la transición no es un botín para repartir, sino una etapa técnica y estratégica.

1.5. Primeros pasos prácticos para el cambio mental

- Redactar una carta personal a cada concejal electo, independientemente de su filiación política, expresando voluntad de trabajar por el cantón y proponiendo una reunión informal antes de la instalación del Concejo.
- Designar un vocero único para la transición, distinto al alcalde, que canalice las demandas de empleo y evite el desgaste directo del mandatario electo.
- Iniciar un cuaderno de bitácora personal donde se registren semanalmente las lecciones aprendidas, los errores cometidos y las decisiones pendientes. Este ejercicio de reflexión es el antídoto más eficaz contra la soberbia que el poder tiende a generar.

En definitiva, el alcalde que no realiza este cambio mental arrastrará vicios de campaña durante todo su mandato, y esos vicios le pasarán factura en la relación con el Concejo, con los medios y, lo que es más grave, con una ciudadanía que votó por un gobernante, no por un candidato perpetuo.

Resumen del Capítulo 1

- La lógica de campaña (simplificación, adversarios, promesas) es opuesta a la lógica de gestión (complejidad, consensos, decisiones difíciles).

- El alcalde debe transitar de la autoridad formal a la autoridad moral, construida con coherencia y servicio.
- El cambio mental opera en tres ejes: del yo al nosotros, de la ocurrencia a la planificación y del enemigo al adversario negociable.
- El período de transición es el momento de proyectar ese cambio mediante presencia serena, equipo técnico y discurso de preparación, no de reparto de cargos.
- El ejemplo manabita ilustra cómo un anuncio prematuro del gabinete puede resquebrajar la relación con el Concejo y dañar la reputación antes de asumir.
- Se recomiendan acciones prácticas inmediatas: carta a concejales, vocero de transición y cuaderno de reflexión personal.

CAPÍTULO 2

Diagnóstico municipal express sin desgaste político

2.1. El peligro de asumir sin conocer

Uno de los pecados capitales de un alcalde electo es dejarse llevar por la inercia, asumir el cargo y empezar a tomar decisiones sin haber realizado un diagnóstico riguroso del estado real del municipio. La tentación es grande: la presión ciudadana por resultados inmediatos, los pedidos de empleo, las solicitudes de audiencias y la adrenalina del triunfo empujan a actuar rápido. Pero actuar sin diagnosticar es como operar a un paciente sin haberle tomado los signos vitales.

El COOTAD, en su artículo 314, establece la obligatoriedad de la rendición de cuentas y la transparencia en la gestión municipal. Sin embargo, la norma no garantiza que el alcalde saliente entregue información completa, ordenada y veraz. En Ecuador, son frecuentes los casos de municipios donde los sistemas informáticos aparecen "repentinamente dañados" tras las elecciones, o donde ciertos contratos y convenios simplemente "no se encuentran" en los archivos (Astudillo, 2018).

2.2. Las cinco dimensiones críticas del diagnóstico

Proponemos un modelo de diagnóstico en cinco dimensiones que debe realizarse de manera simultánea, sin necesidad de acceso físico al municipio en un primer momento, mediante la recopilación de fuentes abiertas y la colaboración de contactos de confianza dentro de la administración saliente.

Dimensión 1: Financiera. ¿Cuál es el saldo real en las cuentas bancarias del GAD? ¿Qué cuentas por pagar existen y a quiénes? ¿Hay algún crédito vigente con el Banco de Desarrollo del Ecuador (BDE) y cuál es su estado de amortización? ¿Se han cumplido las transferencias del Gobierno Central por el Modelo de Equidad Territorial? Es vital solicitar los estados financieros de los últimos tres meses, los reportes del Sistema de Administración Financiera (e-SIGEF) y el detalle de las partidas presupuestarias comprometidas.

Dimensión 2: Talento humano. ¿Cuántos servidores públicos trabajan realmente en el municipio? ¿Cuántos son de carrera y cuántos de libre nombramiento y remoción? ¿Existen contratos colectivos vigentes, demandas laborales en curso o jubilaciones pendientes? En más de un municipio ecuatoriano, el alcalde entrante ha descubierto que la nómina real supera en un 30% a la reportada oficialmente, con "empleados fantasmas" que cobran sin trabajar (Villavicencio, 2020).

Dimensión 3: Contractual. ¿Qué contratos de obra, consultoría o servicios están en ejecución? ¿Cuáles presentan retrasos, controversias o indicios de sobreprecio? Hay que solicitar al portal del Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP) los procesos adjudicados en los últimos 12 meses y cruzar esa información con los informes de fiscalización disponibles.

Dimensión 4: Contenciosa y legal. ¿Cuántos juicios enfrenta el municipio? ¿Existen sentencias ejecutoriadas pendientes de pago? ¿Hay acciones de protección, medidas cautelares o procesos

contencioso-administrativos que puedan paralizar la gestión? Un caso dramático fue el de un cantón de la provincia de Santa Elena donde el alcalde entrante encontró que el municipio tenía 47 juicios laborales perdidos en firme, cuyo monto acumulado superaba los 2,3 millones de dólares, completamente fuera de la previsión presupuestaria.

Dimensión 5: Servicios y obra pública. ¿Cuál es el estado real de la flota vehicular y la maquinaria del municipio? ¿Qué obras se encuentran paralizadas y por qué? ¿Qué servicios básicos presentan interrupciones frecuentes? Un recorrido anónimo por el cantón, acompañado de un ingeniero civil o un arquitecto, puede revelar más que cien informes de escritorio.

2.3. La herramienta: Matriz de Hallazgos Críticos de Transición

Proponemos una matriz que clasifica cada hallazgo en tres niveles:

- **Rojo:** Riesgo que puede estallar en los primeros 100 días (ejemplo: un crédito impago al BDE que impide nuevas operaciones de financiamiento).
- **Amarillo:** Riesgo que requiere atención en el primer año (ejemplo: contratos de recolección de basura próximos a vencer sin nuevo proceso de contratación).
- **Verde:** Situación controlada que puede esperar al segundo año de gestión.

Esta matriz debe ser llenada por el equipo técnico de transición y presentada al alcalde electo una semana antes de la posesión. Su función no es paralizar con malas noticias, sino permitir una jerarquización inteligente de las urgencias.

2.4. Cómo obtener información sin contacto formal con el municipio

Si el alcalde saliente colabora, el diagnóstico se facilita enormemente. Pero si hay resistencia, el alcalde electo debe recurrir a fuentes alternativas:

- **Portal de Contratación Pública (SERCOP):** Todos los procesos están en línea y son de acceso público.
- **Informes de la Contraloría General del Estado:** Los exámenes especiales y auditorías realizadas al municipio suelen estar disponibles, aunque no siempre actualizados.
- **Medios de comunicación locales:** Las denuncias ciudadanas y los reportajes investigativos de los últimos dos años son una mina de información sobre los problemas más visibles del cantón.
- **Contactos internos de confianza:** Directores financieros, jefes de talento humano o tesoreros que estén dispuestos a compartir datos reales, preferiblemente de manera informal y protegida.

2.5. Ejemplo ecuatoriano: el diagnóstico que salvó un gobierno

En un cantón de la provincia de Cotopaxi, el alcalde electo encargó a un equipo de tres profesionales un economista, un abogado y un ingeniero un diagnóstico express en apenas 20 días. El equipo descubrió que el municipio había firmado un convenio de pago con el Servicio de Rentas Internas (SRI) por retenciones no

declaradas, y que la cuota mensual de ese convenio representaba el 18% del presupuesto corriente. De no haberse detectado a tiempo, el nuevo gobierno habría iniciado con un déficit operativo imposible de manejar.

Gracias a ese hallazgo, el alcalde solicitó antes de asumir una reunión urgente con el SRI, renegoció el plazo del convenio y liberó recursos para los primeros 100 días. La ciudadanía nunca supo de esta crisis evitada, pero sin ese diagnóstico, el gobierno habría colapsado antes de los seis meses.

2.6. La técnica del número en el diagnóstico

Desde el inicio, incluso en esta fase interna, recomendamos cuantificar todo. No se debe informar al equipo de transición que "hay varios juicios laborales", sino que "existen 47 juicios laborales, de los cuales 23 tienen sentencia en firme, y el monto total asciende a 2,3 millones de dólares". La precisión no solo ordena la gestión; entrena la mente del alcalde y su equipo en la disciplina numérica que luego se proyectará hacia la ciudadanía.

Resumen del Capítulo 2

- Asumir sin diagnosticar es una de las causas principales de fracaso temprano en la gestión municipal.
- El diagnóstico debe cubrir cinco dimensiones: financiera, talento humano, contractual, contenciosa-legal y de servicios/obra pública.
- Se propone la "Matriz de Hallazgos Críticos de Transición" con clasificación rojo, amarillo y verde para jerarquizar riesgos.
- Si el gobierno saliente no colabora, existen fuentes alternativas: SERCOP, Contraloría, medios locales y contactos internos de confianza.
- El ejemplo de Cotopaxi demuestra cómo un diagnóstico temprano puede evitar el colapso financiero antes de asumir el cargo.
- Cuantificar con precisión cada hallazgo entrena al equipo en la disciplina numérica que será clave en toda la gestión.

CAPÍTULO 3

El arte de conformar un equipo de transición técnica, no un gabinete en la sombra

3.1. La diferencia crucial entre transición y gobierno

Un error frecuente en los municipios ecuatorianos es confundir el equipo de transición con el futuro gabinete. La transición es un periodo técnico de diagnóstico y preparación; el gabinete es el equipo político-administrativo que gobernará durante cuatro años. Mezclar ambos planos genera expectativas prematuras, desata luchas internas de poder y, como vimos en el Capítulo 1, expone al alcalde electo a un desgaste innecesario.

El equipo de transición ideal no debería superar las cinco personas, todas con perfil técnico y discreción probada. Su misión es clara y acotada: recopilar información, elaborar el diagnóstico express, preparar los insumos para el plan de los 100 días y entregar un informe final una semana antes de la posesión. Después, el equipo se disuelve o, si alguno de sus miembros es considerado para el gabinete, ese nombramiento se anuncia en el momento oportuno, no durante la transición.

3.2. Perfiles indispensables

- Un financiero o economista: Preferiblemente con experiencia en gestión pública, que pueda interpretar cédulas presupuestarias, estados financieros, flujos de caja y obligaciones con el BDE o el SRI.
- Un abogado especializado en derecho administrativo: Para revisar contratos, juicios, convenios y el estado de los procesos de contratación pública bajo la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y su Reglamento.
- Un planificador territorial: Urbanista, arquitecto o ingeniero civil que evalúe el estado de las obras, el Plan de Ordenamiento Territorial (PDOT) vigente y los proyectos estratégicos.
- Un relacionista público o comunicador: Que no haga declaraciones a la prensa, sino que prepare el diagnóstico de medios, mapee a los periodistas locales y diseñe la estrategia comunicacional de los primeros 100 días.

3.3. Reglas de oro del equipo de transición

- Confidencialidad absoluta. Los hallazgos del diagnóstico no deben filtrarse a la prensa ni a los concejales antes de que el alcalde electo los conozca y decida qué hacer con ellos.
- Cero vinculaciones con cuotas políticas. Ningún miembro del equipo debe estar presionando por puestos en el futuro gobierno. Si se detecta esa conducta, debe ser relevado de inmediato.

- Informes semanales escritos. No basta con reuniones verbales; todo hallazgo debe quedar documentado, con fechas, fuentes y recomendaciones. Esto protege al alcalde electo y crea un archivo valioso para la gestión posterior.

3.4. Ejemplo ecuatoriano: el equipo sombra de Tungurahua

En un cantón de la provincia de Tungurahua, un alcalde electo conformó un equipo de transición de solo tres personas: una economista que había trabajado en el Banco Central, un abogado con maestría en contratación pública y un ingeniero civil con experiencia en fiscalización de obras. El equipo trabajó durante 40 días en completo silencio, reuniéndose con el alcalde electo únicamente los sábados por la mañana en una finca alejada del centro cantonal.

El resultado fue un informe de 84 páginas que detallaba, entre otras cosas, 12 contratos con irregularidades, 3 obras paralizadas con anticipos no devengados y un déficit de caja que ponía en riesgo el pago de sueldos en los dos primeros meses de gestión. Con esa información, el alcalde llegó a su posesión con un plan de contingencia que le permitió sortear la crisis sin que la ciudadanía percibiera un gobierno en apuros. Ninguno de los tres miembros del equipo fue nombrado en el gabinete, lo que preservó la percepción de que la transición fue técnica y no un reparto anticipado de cargos.

3.5. Lo que no debe hacer el equipo de transición

- No debe dar declaraciones a la prensa, ni siquiera "off the record".
- No debe reunirse con concejales electos sin la presencia o autorización expresa del alcalde electo.
- No debe negociar con el alcalde saliente; eso es función exclusiva del mandatario electo.
- No debe involucrarse en pedidos de empleo o recomendaciones políticas.

Resumen del Capítulo 3

- El equipo de transición es técnico y temporal; no debe confundirse con el futuro gabinete.
- Se recomienda un equipo pequeño (máximo cinco personas) con perfiles en finanzas, derecho administrativo, planificación y comunicación.
- Las reglas de oro son: confidencialidad absoluta, cero cuoteo político e informes semanales escritos.
- El ejemplo de Tungurahua ilustra cómo un equipo técnico y discreto puede salvar los primeros meses de gestión sin generar expectativas prematuras.
- El equipo debe mantenerse alejado de medios, concejales y negociaciones políticas, concentrándose exclusivamente en el diagnóstico

CAPÍTULO 4

La primera comunicación del alcalde electo: calmar, ilusionar y delimitar expectativas

4.1. El vacío comunicacional: el primer enemigo silencioso

Entre la proclamación de resultados y la posesión oficial transcurre, en Ecuador, un período que oscila entre los 30 y los 60 días, dependiendo de la fecha de elección y del calendario establecido por el Consejo Nacional Electoral (CNE). Este lapso, que para el ciudadano común pasa desapercibido, es en realidad un campo minado para el alcalde electo. El silencio o, peor aún, la comunicación errática durante estas semanas constituye el primer error estratégico que luego se paga con creces durante el mandato.

¿Por qué es tan peligroso el vacío comunicacional? Sencillamente, porque la naturaleza humana aborrece los vacíos de información, y cuando no hay un relato oficial, el ecosistema social lo llena con rumores, especulaciones, anécdotas malintencionadas y noticias falsas. Como advierte Elizalde (2019), “el silencio en el poder no es percibido como prudencia, sino como incompetencia u ocultamiento”. El alcalde electo que desaparece de la escena pública durante la transición está permitiendo que otros escriban la narrativa de su futuro gobierno antes de que él mismo haya pronunciado la primera palabra desde el balcón municipal.

Pero hay un peligro simétricamente opuesto: el alcalde electo que sobreexpone su figura, que concede entrevistas diarias, que anuncia nombres y proyectos, y que actúa como si ya estuviera investido del cargo. Esta conducta, además de ser jurídicamente improcedente pues el poder aún reside en el alcalde saliente hasta la posesión, genera un desgaste prematuro y unas expectativas que, en la mayoría de los casos, resultan imposibles de cumplir en los primeros meses.

La comunicación de la transición debe navegar, por tanto, entre Escila y Caribdis: ni desaparición ni sobreactuación. Un punto medio sereno, estratégico y calculado.

4.2. Los tres objetivos del mensaje de transición

Proponemos que toda comunicación del alcalde electo durante este período debe apuntar simultáneamente a tres objetivos:

Primer objetivo: Calmar. La campaña electoral es un proceso polarizante que excita los ánimos y divide a la comunidad. Hay vecinos que votaron por el candidato ganador y vecinos que votaron por el perdedor. Hay funcionarios municipales que temen por sus puestos de trabajo. Hay proveedores que temen por sus contratos. Hay dirigentes barriales que temen que sus obras prometidas sean olvidadas. La primera tarea comunicacional es transmitir calma, tender puentes y asegurar que la transición será ordenada, pacífica y respetuosa de la institucionalidad.

Segundo objetivo: Ilusionar. Calmar no significa apagar el entusiasmo. Quien acaba de ganar una elección tiene un capital político fresco que debe ser administrado con inteligencia. Ilusionar es proyectar que se

avecina un gobierno de puertas abiertas, honesto, eficiente y cercano. No se trata de repetir promesas de campaña, sino de encarnar una actitud, un tono y una disposición que hagan sentir a la ciudadanía que el cambio es real y que la esperanza depositada en las urnas no será defraudada.

Tercer objetivo: Delimitar expectativas. Este es, quizá, el más delicado y el más ausente en la comunicación de los alcaldes electos. Delimitar expectativas significa poner límites claros a lo que se podrá hacer y en qué plazos, sin caer en el derrotismo ni en la excusa anticipada. Se trata de sembrar en la psique colectiva la idea de que la transformación profunda requiere tiempo, que los primeros meses serán de ordenamiento interno y que las obras emblemáticas se verán a partir del segundo año. Si esta delimitación no se hace, la ciudadanía esperará ver realizadas las 200 promesas de campaña en los primeros 100 días, y la frustración resultante puede ser letal para la gobernabilidad.

4.3. El mensaje de la noche electoral: la primera piedra

La comunicación de la transición no empieza a la mañana siguiente del triunfo, sino en el mismo discurso de victoria, la noche de la elección. Ese discurso, que suele ser pronunciado en medio del júbilo, las lágrimas y el ruido de las bocinas, tiene una importancia fundacional que pocos alcaldes electos aquilatan.

El discurso de victoria debe contener cinco elementos:

1. Agradecimiento genuino y sin arrogancia. No se trata de nombrar a cada persona que apoyó, sino de enviar un mensaje de gratitud a la ciudadanía en su conjunto, incluyendo una mención respetuosa a quienes votaron por otras opciones.
2. Reconocimiento del adversario. Una frase elegante que reconozca el esfuerzo de los candidatos contrincantes contribuye a la distensión inmediata y posiciona al alcalde electo como un líder magnánimo, no revanchista.
3. Anuncio de una transición ordenada. Es el momento de informar que en los próximos días se conformará un equipo técnico de transición, que se solicitará información al gobierno saliente y que todo se hará con transparencia y responsabilidad.
4. Compromiso con la unidad cantonal. “Desde hoy, no soy el alcalde de los que votaron por mí, sino el alcalde de todos los habitantes de este cantón”. Esta frase, o alguna similar, debe ser pronunciada con convicción y sin clichés vacíos.
5. Llamado a la calma y a la confianza. Un cierre que proyecte serenidad, que invite a la ciudadanía a confiar en el proceso y que adelante que en las próximas semanas no habrá grandes anuncios, sino trabajo silencioso de preparación.

Véase un ejemplo de discurso de victoria, extraído de la experiencia de un alcalde electo de un cantón costero:

“Queridos conciudadanos de Puerto Lindo: Gracias, gracias de corazón, por esta muestra de confianza que me honra y me compromete. Agradezco también a quienes votaron por las otras candidaturas, porque la democracia se fortalece con el debate de ideas. A partir de este momento, quiero decirles algo con toda

claridad: no gobernaré para mis partidarios, gobernaré para los 82.345 habitantes de este cantón, sin distinción de banderas políticas. En los próximos días conformaré un equipo técnico de transición que trabajará silenciosamente para preparar un gobierno serio y responsable. Les pido paciencia y confianza. No habrá grandes anuncios hasta que tengamos el diagnóstico completo del municipio. Pero lo que sí puedo prometerles desde ya es que asumiré con honestidad, con transparencia y con la convicción de que Puerto Lindo merece un gobierno a la altura de su gente. Gracias, buenas noches, y que Dios bendiga a nuestro cantón.”

4.4. La rueda de prensa de la primera semana: consolidar el tono

Pasados los primeros días de euforia, el alcalde electo debe convocar una rueda de prensa formal. No se trata de una comparecencia improvisada en la puerta de su domicilio, sino de un acto cuidadosamente preparado en un espacio neutro un salón de un hotel, una cámara de comercio o una universidad que transmita institucionalidad.

En esta rueda de prensa se deben comunicar:

- La conformación del equipo de transición (nombres y perfiles, dejando claro que su función es técnica y temporal).
- El cronograma de las próximas semanas, con fechas aproximadas.
- Una declaración explícita de que no se recibirán pedidos de empleo ni se negociarán cuotas políticas durante la transición.
- Un compromiso público con la transparencia y la rendición de cuentas.

Veamos un fragmento de lo que podría comunicar un alcalde electo:

“He designado un equipo de transición conformado por tres profesionales: una economista, un abogado especializado en derecho administrativo y un ingeniero civil. Ellos trabajarán durante los próximos 40 días en la recopilación de información, el diagnóstico financiero, contractual y de obra pública, y me entregarán un informe completo una semana antes de la posesión. No son candidatos para ocupar cargos en el gabinete; su labor es estrictamente técnica. Quiero ser enfático: durante este período de transición, no se está confeccionando ninguna lista de futuros funcionarios, no se están repartiendo puestos y no se están negociando cuotas con dirigentes ni organizaciones. Quienes se acerquen al equipo de transición con pedidos de empleo recibirán una respuesta clara: aún no es el momento. Primero hay que diagnosticar, luego planificar, y solo entonces decidir quiénes serán los mejores hombres y mujeres para servir a nuestro cantón.”

Nótese la técnica del número en acción: no se dice “pronto”, sino “40 días”; no se dice “un equipo”, sino “tres profesionales”. La precisión genera credibilidad.

4.5. Las redes sociales en la transición: moderación y simbolismo

En un Ecuador cada vez más digitalizado, donde según datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC, 2023) más del 70% de los hogares tiene acceso a internet y el 80% de los ciudadanos usa redes sociales, la comunicación digital del alcalde electo es tan importante como la presencial.

Sin embargo, la transición es un momento para la moderación digital, no para la hiperactividad. Recomendamos lo siguiente:

- Reducir la frecuencia de publicaciones. Frente a las 10 o 15 publicaciones diarias de la campaña, pasar a 1 o 2 publicaciones cada dos o tres días.
- Contenido predominantemente simbólico. Fotografías del alcalde electo en actividades cotidianas caminando por el malecón, conversando con un agricultor, visitando un mercado que proyecten cercanía, sencillez y normalidad.
- Mensajes de unidad y gratitud. Imágenes con texto que recuerden a la ciudadanía que el alcalde electo está trabajando, preparándose, estudiando la realidad del cantón.
- Cero anuncios de obras, cero promesas nuevas, cero polémicas. Cada like que se busca en la transición es una deuda de expectativa que se adquiere.

El error que debe evitarse a toda costa es el del alcalde electo que, desde sus redes sociales, empieza a responder agravios, a polemizar con opositores o a prometer soluciones inmediatas a problemas que requieren meses de planificación. Ese alcalde está cavando su propia fosa reputacional.

4.6. La relación con los medios locales: construir, no confrontar

Los periodistas locales son, en la mayoría de los cantones ecuatorianos, actores con una influencia determinante en la opinión pública. Un editorial negativo, una entrevista incómoda o una noticia tergiversada pueden hacer más daño a la imagen del alcalde que una obra mal ejecutada.

Durante la transición, el alcalde electo debe iniciar la construcción de una relación profesional con los medios, basada en el respeto mutuo y la transparencia. Para ello:

- Elabore un mapeo de medios. Identifique todos los medios del cantón: radios, canales de televisión local, periódicos impresos y digitales, portales de noticias, influencers y líderes de opinión en redes. Anote los nombres de los directores, los periodistas estrella y los horarios de mayor audiencia.
- Convoque un desayuno informal con los periodistas. Sin cámaras, sin micrófonos, sin declaraciones oficiales. Un encuentro off the record donde el alcalde electo pueda presentarse en persona, escuchar las inquietudes de los comunicadores y construir un vínculo humano que luego amortiguará las críticas.
- Nombre un enlace de prensa para la transición. No es todavía el futuro director de comunicación, sino un vocero temporal que canalice las solicitudes de entrevistas y mantenga informados a los medios sobre el cronograma de la transición.

- Jamás mienta, jamás oculte, jamás confronte a un periodista en público. Si surge una información incómoda, atiéndala con prontitud, transparencia y humildad. Un periodista que se siente respetado será, incluso en la crítica, un adversario leal; un periodista humillado será un enemigo implacable durante todo el mandato.

4.7. El “Pacto Cantonal por la Transparencia”: un compromiso público que paga réditos políticos

Una estrategia comunicacional que varios alcaldes ecuatorianos han empleado con éxito durante la transición es la firma simbólica de un “Pacto Cantonal por la Transparencia”, un documento público en el que el alcalde electo se compromete ante la ciudadanía a:

- Publicar mensualmente los estados financieros del municipio.
- Realizar audiencias públicas trimestrales de rendición de cuentas.
- No aumentar los sueldos de la alta dirección durante el primer año.
- Implementar un sistema de compras públicas transparentes y abiertas al escrutinio.
- Mantener las puertas de la Alcaldía abiertas a todos los ciudadanos, sin necesidad de padrinzagos ni recomendaciones.

Este pacto puede ser firmado en un acto público, ante notario o ante representantes de la sociedad civil, y debe ser ampliamente difundido por los medios locales y las redes sociales. La firma de este pacto no solo comunica, sino que compromete, y ese compromiso se convierte en un escudo contra futuras acusaciones de opacidad.

4.8. El error costoso: el alcalde electo que prometió 500 empleos antes de asumir

En un cantón de la provincia de Los Ríos, un alcalde electo envalentonado por su amplia victoria y por la presión de sus bases anunció en una asamblea barrial, tres semanas antes de posesionarse, que “en los primeros 100 días crearemos 500 nuevos empleos municipales”. La declaración fue grabada, viralizada y recogida por la prensa local. Para cuando el alcalde tomó posesión y revisó las finanzas del municipio, descubrió que la partida de gasto corriente estaba desbordada y que más bien necesitaba reducir la nómina existente, no ampliarla. La promesa incumplida de los 500 empleos se convirtió en un lastre que lo persiguió durante los cuatro años, y cada vez que aparecía en público, algún ciudadano le recordaba: “Alcalde, ¿y los 500 empleos?”. La lección es clara: en la transición no se promete nada que no esté previamente diagnosticado y garantizado.

4.9. Síntesis operativa: guía de comunicación para la transición

Semana	Acción comunicacional
Noche electoral	Discurso de victoria con los cinco elementos esenciales.
Semana 1	Rueda de prensa formal: anuncio del equipo de transición, cronograma y freno al clientelismo.
Semana 2	Desayuno informal con periodistas del cantón. Mapeo de medios.
Semana 3	Firma del “Pacto Cantonal por la Transparencia” con difusión masiva.
Semana 4 a 6	Comunicación digital moderada: 2 publicaciones simbólicas por semana. Cero anuncios de obra o empleo.
Semana previa a posesión	Última rueda de prensa: resumen del diagnóstico, agradecimiento al equipo de transición y expectativas para el día de posesión.

Resumen del Capítulo 4

- El vacío comunicacional entre la elección y la posesión es un terreno fértil para rumores y especulaciones, pero la sobreexposición también desgasta.
- Los tres objetivos de la comunicación de transición son calmar a la comunidad, ilusionar con un nuevo estilo de gobierno y delimitar expectativas para evitar frustraciones prematuras.
- El discurso de victoria debe contener gratitud, reconocimiento del adversario, anuncio de transición ordenada, compromiso de unidad y llamado a la calma.
- La rueda de prensa de la primera semana sirve para presentar al equipo técnico y marcar distancia del clientelismo.
- La comunicación digital en la transición debe ser moderada, simbólica y libre de promesas.
- El mapeo de medios y el acercamiento respetuoso a los periodistas locales construyen un blindaje reputacional para el futuro.
- La firma de un “Pacto Cantonal por la Transparencia” comunica compromiso y se convierte en escudo contra acusaciones posteriores.
- El ejemplo del alcalde de Los Ríos que prometió 500 empleos antes de asumir ilustra el costo devastador de prometer sin diagnosticar.

CAPÍTULO 5

Mapeo del Concejo Municipal y primeras alianzas: el arte de no humillar, pero sí liderar

5.1. El Concejo Municipal: un tablero de ajedrez político

El artículo 56 del COOTAD establece que el Concejo Municipal es el órgano de legislación y fiscalización del gobierno autónomo descentralizado municipal, y está integrado por el alcalde quien lo preside y tiene voto dirimente y los concejales electos. La composición del Concejo depende del tamaño poblacional del cantón, pero en todos los casos, el alcalde no gobierna solo: necesita construir mayorías para aprobar ordenanzas, el presupuesto anual, las reformas tributarias y las decisiones de alto impacto.

Ignorar esta realidad es uno de los errores más recurrentes y costosos de los alcaldes novatos. Acostumbrados al liderazgo unipersonal de la campaña donde el candidato es el centro absoluto, muchos alcaldes asumen el cargo creyendo que el Concejo es un mero trámite formal que debe obedecer sus designios. La realidad los golpea pronto: un Concejo hostil puede bloquear la gestión, paralizar las ordenanzas clave y, en los casos más graves, activar mecanismos de fiscalización que pongan en riesgo la estabilidad del gobierno.

5.2. ¿Cómo se conforma el Concejo Municipal en Ecuador?

Para entender la dinámica del Concejo, es indispensable conocer cómo se eligen los concejales. En Ecuador, rige un sistema de representación proporcional, con listas abiertas y el método D'Hondt para la asignación de escaños. Esto significa que, en un mismo cantón, el Concejo puede estar integrado por representantes de cuatro, cinco o incluso más partidos o movimientos políticos. La diversidad es la norma, no la excepción.

El número de concejales depende de la población cantonal:

Población del cantón	Número de concejales
Hasta 50.000 habitantes	5 concejales (3 urbanos y 2 rurales)
De 50.001 a 150.000 habitantes	7 concejales (4 urbanos y 3 rurales)
Más de 150.000 habitantes	9 concejales o más, según lo determine el CNE

Además, el COOTAD prevé que la elección de los concejales rurales se realiza por circunscripciones parroquiales, lo que añade otra capa de complejidad: un concejal rural no representa a todo el sector rural del cantón, sino a una parroquia específica, y sus intereses pueden ser muy distintos a los de otro concejal rural de otra parroquia.

5.3. Mapeo político: conozca a cada concejal uno por uno

El primer paso para construir una relación productiva con el Concejo es el mapeo detallado de cada uno de los concejales electos. Este mapeo no puede limitarse a saber a qué partido pertenecen. Debe incluir:

- **Filiación política y liderazgos internos.** ¿A qué movimiento pertenece? ¿Es afín al alcalde, al prefecto, a un asambleísta, a un líder nacional?
- **Trayectoria personal y profesional.** ¿Es un líder barrial, un profesional, un empresario, un dirigente gremial? ¿Ha sido concejal antes? ¿A qué se dedica en su vida civil?
- **Intereses y agendas ocultas.** ¿Aspira a ser vicealcalde? ¿Busca protagonismo mediático? ¿Tiene algún negocio que pueda entrar en conflicto de intereses con el municipio? ¿Arrastra alguna deuda personal con el alcalde o con sus adversarios?
- **Estilo de relacionamiento.** ¿Es dialogante o confrontativo? ¿Prefiere los acuerdos públicos o las negociaciones privadas? ¿Es leal a su palabra o cambia de posición según la coyuntura?
- **Base de apoyo territorial.** ¿En qué parroquias, barrios o comunas tiene mayor influencia? ¿De qué sector social proviene su votación?

Esta información puede obtenerse de fuentes diversas: la experiencia de los dirigentes del propio movimiento, los medios de comunicación, el diálogo informal con líderes comunitarios y, cuando sea posible, una reunión personal con cada concejal antes de la instalación del Concejo.

5.4. Tipología de los concejales

A partir del mapeo anterior, proponemos clasificar a los concejales en cinco categorías, que ayudan a diseñar la estrategia de relacionamiento:

- **Aliado natural.** Pertenece al mismo movimiento político del alcalde, comparte la misma plataforma ideológica y tiene lealtad orgánica. Sin embargo, no debe darse por sentada su obediencia ciega; los aliados naturales también pueden resentirse si se les ignora o se les humilla.
- **Aliado pragmático.** No comparte filiación partidista, pero tiene intereses convergentes con la agenda del alcalde: obras para su parroquia, visibilidad en su sector, apoyo a emprendimientos de sus bases. Su respaldo es negociable, pero debe cultivarse con respeto y sin prepotencia.
- **Independiente.** No responde a ningún partido estructurado, fue electo por una lista local o por una alianza circunstancial. Su voto es volátil y dependerá del tema, del ambiente político y, sobre todo, de la relación personal que logre construir el alcalde.
- **Oposición leal.** Pertenece a un partido de oposición, pero tiene vocación de servicio público y está dispuesto a apoyar iniciativas que benefician al cantón, siempre que se respeten las formas y se le consulte adecuadamente.

- **Oposición destructiva.** Su única motivación es desgastar al alcalde, ya sea por convicción ideológica, por intereses personales o por obediencia a un líder externo. Con este tipo de concejales, la estrategia es aislarlos políticamente, no confrontarlos directamente, pues la confrontación les da exactamente lo que buscan: protagonismo.

5.5. La primera sesión: la elección del Vicealcalde y las comisiones

La sesión inaugural del Concejo Municipal, presidida transitoriamente por el alcalde, tiene dos puntos críticos que definirán el tono de la relación durante los próximos cuatro años: la elección del Vicealcalde y la conformación de las comisiones permanentes.

El cargo de Vicealcalde, según el artículo 316 del COOTAD, es elegido de entre los concejales por mayoría simple. La Vicealcaldía no es un cargo meramente ceremonial: el Vicealcalde reemplaza al Alcalde en caso de ausencia temporal o definitiva, y su cercanía o lejanía política puede ser determinante en momentos de crisis.

El error que muchos alcaldes cometen es imponer a un Vicealcalde sin consultar al pleno, o peor aún, humillar públicamente a otros aspirantes legítimos. Lo estratégico es conversar previamente con cada bloque, tantear las preferencias y, si es posible, construir un consenso que evite una votación dividida en la primera sesión. Un Vicealcalde elegido por unanimidad, aunque sea de un partido distinto al del alcalde, es un mensaje de unidad que fortalece la gobernabilidad. Un Vicealcalde impuesto con los votos justos y entre acusaciones de autoritarismo es una herida que supurará durante todo el mandato.

En cuanto a las comisiones permanentes Mesa, Planificación y Presupuesto; Igualdad y Género; Obras Públicas, entre otras, la clave está en presidir personalmente la más estratégica (normalmente la de Mesa) y distribuir las demás con criterios de equidad, mérito y afinidad temática, no de pago de favores. Un concejal de oposición que recibe la presidencia de una comisión donde puede brillar sin hacer daño será más proclive a colaborar que uno al que se le margina completamente.

5.6. El arte de construir mayorías antes de cada sesión

Un alcalde experimentado no improvisa las mayorías el día de la sesión. Las construye en los días previos, mediante un trabajo meticuloso que incluye:

- **Reuniones bilaterales con cada concejal o con cada bloque.** No se trata de pedir el voto a cambio de nada, sino de presentar el tema, escuchar las objeciones, recoger sugerencias y, cuando sea posible, incorporar aportes menores que hagan sentir al concejal que su voz ha sido tenida en cuenta.
- **Documentación previa y completa.** Nada irrita más a un concejal que recibir un proyecto de ordenanza de 50 páginas 24 horas antes de la sesión. La información debe entregarse con al menos una semana de antelación, acompañada de un resumen ejecutivo, dictámenes técnicos y financieros, y una exposición clara de los beneficios para el cantón.

- **Negociación basada en el interés cantonal, no en prebendas.** Un error frecuente y peligroso es creer que las mayorías se compran con obras, contratos o cargos. Esa práctica, además de ser ilegal, es insostenible en el tiempo: siempre habrá otro concejal que ofrezca más. Las mayorías sólidas se construyen con argumentos, con datos, con legitimidad y con el respeto a la investidura del concejal como representante popular.

5.7. El manejo de la derrota en el Concejo

En algún momento del mandato, el alcalde perderá una votación. Es matemáticamente inevitable y políticamente saludable, siempre que se maneje con inteligencia. Lo que no debe hacer jamás un alcalde cuando pierde una votación es:

- Insultar a los concejales que votaron en contra.
- Abandonar la sesión dando un portazo.
- Declarar a la prensa que “el Concejo está lleno de ineptos que no entienden nada”.
- Intentar revertir la decisión por vías autoritarias o extralegales.

Lo que sí debe hacer es:

- Aceptar la derrota con serenidad y respeto.
- Anunciar que se revisarán los argumentos de la mayoría y se buscarán nuevos caminos para el beneficio del cantón.
- Analizar en privado qué falló: ¿faltó información? ¿faltó diálogo previo? ¿hubo un error de cálculo político?
- Aprender de la experiencia y reconfigurar la estrategia para la próxima sesión.

Un alcalde que sabe perder una votación sin perder la dignidad ni la autoridad moral sale fortalecido. Un alcalde que patatea ante la derrota se debilita y, lo que es peor, les da a sus adversarios exactamente lo que buscan: una reacción emocional que confirme su narrativa de autoritarismo.

5.8. Ejemplo ecuatoriano: gobernar en minoría con inteligencia

En un cantón amazónico cuya población no supera los 40.000 habitantes, un alcalde electo por un movimiento local se encontró, al instalarse el Concejo, con una realidad desoladora: de los 5 concejales, solo 1 era de su movimiento. Los otros 4 pertenecían a tres partidos distintos, ninguno afín, y dos de ellos habían sido abiertamente hostiles durante la campaña.

La mayoría de los analistas locales pronosticaron un gobierno bloqueado y una parálisis total. Sin embargo, el alcalde aplicó una estrategia de “bloques temáticos”: en lugar de buscar una mayoría estable imposible, negoció cada ordenanza por separado, construyendo alianzas puntuales según el tema. Para la ordenanza de turismo, se alió con el concejal que tenía intereses en el sector hotelero. Para la ordenanza de vialidad rural, se alió con los dos concejales rurales, aunque fueran de partidos distintos. Para el presupuesto

participativo, dejó que cada concejal defendiera las prioridades de su parroquia y buscó un equilibrio que contentara a todos.

Durante dos años, ese alcalde gobernó sin mayoría fija, pero sin parálisis. Aprobó 17 ordenanzas, ejecutó el 85% del presupuesto de inversión y, lo más importante, nunca fue acusado de autoritario ni de prepotente. Cuando llegó el tercer año, dos de los concejales opositores se habían convertido en aliados pragmáticos, y la gobernabilidad era ya mucho más fluida. La lección de este caso es que un alcalde con inteligencia política puede gobernar incluso en minoría, siempre que respete al Concejo, negocie con habilidad y no convierta cada votación en una guerra personal.

5.9. El error frecuente del alcalde que humilla al Concejo

En contraste con el caso anterior, un alcalde de un cantón de la Sierra centro cometió el desatino de menospreciar sistemáticamente a los concejales. Llegaba tarde a las sesiones o no llegaba en absoluto. Interrumpía a los concejales cuando hablaban. Descalificaba sus opiniones con frases como “eso no tiene sentido” o “usted no sabe de lo que está hablando”. Enviaba los proyectos de ordenanza el mismo día de la sesión, con centenares de páginas y sin resumen ejecutivo.

El resultado fue un Concejo que pasó de una oposición inicialmente leal a una oposición feroz y unificada. En menos de un año, el alcalde perdió toda capacidad de maniobra legislativa. Sus ordenanzas eran rechazadas sistemáticamente, no tanto por su contenido, sino por el rechazo personal que generaba su estilo autoritario. Al final del mandato, el alcalde se fue sin haber podido aprobar ni siquiera las reformas tributarias mínimas que necesitaba para financiar su plan de obras. La humillación sistemática al Concejo le costó la gobernabilidad y, con ella, toda posibilidad de legado.

5.10. Síntesis de la estrategia de relacionamiento con el Concejo

Fase	Acción
Antes de la posesión	Mapeo detallado de cada concejal electo. Carta personal a cada uno. Reunión informal sin compromisos.
Sesión inaugural	Negociar un Vicealcalde de consenso. Distribuir comisiones con criterios de mérito y equidad.
Durante el mandato	Reuniones bilaterales antes de cada sesión. Información completa y anticipada. Negociar con argumentos, no con prebendas.
Ante la derrota	Aceptar con serenidad. Analizar qué falló. Reconfigurar la estrategia sin rencores públicos.

Fase	Acción
Frente a la oposición destructiva	Aislar con respeto, sin confrontar directamente. No darles protagonismo.

Resumen del Capítulo 5

- El Concejo Municipal es el órgano de legislación y fiscalización del GAD; el alcalde no gobierna en solitario, sino que necesita construir mayorías para gobernar.
- El Concejo en Ecuador se conforma por representación proporcional, lo que garantiza diversidad política. Los concejales pueden ser urbanos o rurales, y estos últimos representan parroquias específicas.
- El mapeo detallado de cada concejal su filiación, intereses, estilo de relacionamiento y base de apoyo territorial es el primer paso para una estrategia de alianzas.
- Se propone una tipología de concejales: aliado natural, aliado pragmático, independiente, oposición leal y oposición destructiva. Cada uno requiere un abordaje distinto.
- La sesión inaugural es clave: la elección del Vicealcalde debe buscar el consenso, no la imposición, y las comisiones deben distribuirse con equidad.
- Las mayorías se construyen sesión a sesión, mediante reuniones previas, información completa y negociación basada en el interés cantonal.
- Perder una votación es inevitable; la clave está en manejar la derrota con serenidad y aprender de la experiencia.
- El ejemplo del cantón amazónico demuestra que se puede gobernar en minoría con inteligencia y “bloques temáticos”; el ejemplo de la Sierra centro demuestra que humillar al Concejo conduce a la parálisis.

CAPÍTULO 6

Las relaciones con los otros niveles de gobierno: Prefectura, Juntas Parroquiales y Gobierno Nacional

6.1. Introducción

El alcalde ecuatoriano no gobierna en una isla. Su cantón está inserto en una compleja arquitectura institucional que incluye al Gobierno Provincial, a las Juntas Parroquiales Rurales, al Gobierno Nacional con sus ministerios y secretarías, y a otros municipios vecinos. Ignorar esta realidad, o peor aún, asumir que todos estos actores son adversarios para vencer, es uno de los errores estratégicos más costosos que puede cometer un alcalde.

La COOTAD, en sus artículos 10 al 14, establece la tipología de competencias: exclusivas, concurrentes y residuales. La realidad es que muchas de las competencias que más le importan a la ciudadanía vialidad rural, riego, turismo, ambiente, seguridad son concurrentes, es decir, involucran a varios niveles de gobierno simultáneamente. Un alcalde que no sabe articularse con los otros niveles está condenado a la ineficiencia, por más que trabaje dieciséis horas al día.

6.2. La relación con el Gobierno Provincial: el arte de cooperar sin subordinarse

El Prefecto Provincial es, junto con el alcalde, la autoridad de elección popular con mayor visibilidad en el territorio. Las competencias del Gobierno Provincial incluyen la vialidad rural interparroquial, el riego, la gestión ambiental provincial y el fomento productivo. Ningún cantón puede resolver por sí solo la vialidad que conecta sus parroquias entre sí o con los cantones vecinos; necesita coordinar con la Prefectura.

La relación entre alcalde y prefecto puede adoptar tres formas:

- **Alianza natural.** Cuando alcalde y prefecto pertenecen al mismo movimiento político o comparten una visión de desarrollo territorial, la coordinación es fluida y las obras se complementan. En este escenario, el alcalde debe aprovechar la alianza para acelerar las obras de competencia provincial que beneficien a su cantón, pero sin volverse un apéndice sumiso del prefecto. La autonomía municipal no se negocia, ni siquiera con el aliado más cercano.
- **Coexistencia pragmática.** Cuando alcalde y prefecto pertenecen a movimientos distintos pero ambos entienden que la confrontación perjudica a la ciudadanía, pueden establecer una relación de respeto institucional. Se reúnen periódicamente, coordinan las obras de vialidad y riego, y evitan descalificarse en los medios. Esta coexistencia, aunque menos vistosa que la alianza, es perfectamente funcional para la gestión.
- **Conflicto abierto.** Cuando el prefecto ve al alcalde como un rival político al que hay que debilitar, o viceversa, la coordinación se rompe y las obras se paralizan. La vialidad rural no se ejecuta porque la Prefectura no quiere hacer obras en un cantón cuyo alcalde la crítica, y el municipio no puede

hacerlas porque son de competencia provincial. Los perdedores son los ciudadanos. El alcalde atrapado en este escenario debe, sin ceder en su autonomía, buscar canales de diálogo indirectos a través de los Concejos Provincial y Municipal, de las juntas parroquiales o de la Iglesia para reconducir la relación a un terreno institucional.

La técnica del número es muy útil en esta relación. Cuando el alcalde se reúne con el prefecto para solicitar una obra vial, debe llevar datos precisos: “La vía que conecta la parroquia X con la cabecera cantonal tiene 18 kilómetros, de los cuales 12 están en estado crítico, afectando a 4.500 personas que sacan sus productos agrícolas al mercado. Un estudio de costos estima la inversión en 1,2 millones de dólares”. Un alcalde que habla con datos no puede ser acusado de pedigüeño; es un gestor serio.

6.3. Las Juntas Parroquiales Rurales: aliadas imprescindibles

Las Juntas Parroquiales Rurales son los GAD de nivel más cercano a la ciudadanía rural. Sus competencias, según el artículo 65 de la COOTAD, incluyen la vialidad parroquial, el mantenimiento de parques y espacios públicos parroquiales, y la promoción de la organización comunitaria. No ejecutan obras de gran envergadura, pero tienen un conocimiento íntimo del territorio y una legitimidad que ningún alcalde debería subestimar.

El error que cometen muchos alcaldes es ignorar a las juntas parroquiales, tratarlas como simples apéndices del municipio o, peor aún, hostilizarlas porque pertenecen a movimientos políticos distintos. El resultado es un divorcio entre la cabecera cantonal y las parroquias rurales que fractura la cohesión territorial del cantón.

La estrategia correcta es:

- **Reunirse trimestralmente con los cinco vocales de cada junta parroquial**, no solo con el presidente. Escuchar sus prioridades, informarles del presupuesto municipal destinado a su parroquia y pedirles su opinión sobre las obras proyectadas.
- **Respetar su autonomía.** Las juntas parroquiales no son empleados del municipio. Tienen su propio presupuesto, sus propias competencias y su propia legitimidad electoral. El alcalde que las respeta como iguales se gana su colaboración; el que las menosprecia se gana su hostilidad.
- **Incluir a las juntas parroquiales en el presupuesto participativo**, asignando un monto específico para cada parroquia y dejando que la asamblea parroquial, presidida por la junta, priorice las obras.
- **Acompañarlas en sus gestiones ante la Prefectura y el Gobierno Nacional**, fortaleciendo su capacidad de incidencia sin sustituirlas.

6.4. El Gobierno Nacional: cómo gestionar sin palancas

El Gobierno Nacional, a través de sus ministerios y secretarías, ejecuta obras de competencia nacional que impactan directamente en el cantón: hospitales, carreteras, escuelas, proyectos de riego. Un alcalde que no logra que estas obras lleguen a su cantón será juzgado por la ciudadanía como ineficaz, aunque la responsabilidad legal no sea suya.

Las reglas para una gestión eficaz ante el Gobierno Nacional son:

- **Conocer el Plan Nacional de Desarrollo** y alinear los proyectos del cantón con sus objetivos. Un alcalde que llega a Quito a pedir algo que no está en las prioridades nacionales será cortésmente despedido. El que llega con un proyecto alineado con el plan nacional será escuchado con atención.
- **Presentar proyectos, no pedidos.** La diferencia es abismal. Un pedido es: “Necesitamos un hospital”. Un proyecto es: “Aquí está el estudio de factibilidad, el terreno donado por el municipio, el censo de la población beneficiada (45.000 personas) y el cofinanciamiento municipal del 20%”. El primer alcalde recibirá palmaditas en la espalda; el segundo tiene altas probabilidades de ser recibido y obtener respuesta.
- **No confrontar públicamente al Gobierno Nacional.** Declarar a la prensa que “el gobierno central se olvida de nuestro cantón” puede ser electoralmente rentable a corto plazo, pero cierra puertas a mediano plazo. Es preferible la gestión discreta y persistente, con documentos y datos, que la denuncia estridente y sin consecuencias.
- **Usar la técnica del número en cada gestión.** “El puente sobre el río Y, de 80 metros de longitud, colapsó hace 3 años, afectando a 12.000 personas de 5 comunidades, que ahora cruzan en balsas artesanales. Su reconstrucción, según el estudio adjunto, costaría 600.000 dólares”. Un problema presentado con esta precisión es mucho más difícil de ignorar que una queja genérica sobre el abandono del sector rural.

Resumen del capítulo 6

- El alcalde no gobierna aislado; su cantón forma parte de un entramado institucional que incluye al Gobierno Provincial, las Juntas Parroquiales y el Gobierno Nacional. Ignorarlos o confrontarlos conduce a la ineficiencia.
- La relación con el prefecto puede ser de alianza, coexistencia pragmática o conflicto abierto. Incluso en el conflicto, el alcalde debe buscar canales de diálogo que eviten la parálisis de las obras concurrentes.
- Las juntas parroquiales rurales son aliadas imprescindibles; ignorarlas u hostilizarlas fractura la cohesión cantonal. Hay que reunirse con ellas, respetar su autonomía e incluirlas en el presupuesto participativo.
- Ante el Gobierno Nacional, la clave es presentar proyectos alineados con el plan nacional, no pedidos genéricos, con datos precisos y cofinanciamiento municipal cuando sea posible.
- La técnica del número, en todas estas relaciones, convierte al alcalde en un gestor serio y difícil de ignorar.

PARTE II

**LOS PRIMEROS 100 DÍAS: LOS CIMIENTOS DE LA
GOBERNANZA**

CAPÍTULO 7

Toma de posesión y los primeros decretos que marcan un estilo de gobierno

7.1. El acto de posesión: mucho más que un protocolo

La toma de posesión de un alcalde en Ecuador es, en esencia, un acto jurídico-político regulado por el artículo 314 del COOTAD: el alcalde electo, ante el Concejo Municipal en pleno, jura o promete cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes y las ordenanzas, y recibe del alcalde saliente o, en su defecto, del secretario del Concejo los símbolos del mando cantonal. Sin embargo, reducir este momento a un mero trámite administrativo es desperdiciar una de las oportunidades simbólicas más potentes del ciclo de gobierno.

Desde la antropología política, la posesión es un rito de paso (Turner, 1969). Marca la muerte del candidato y el nacimiento del gobernante. La comunidad no solo observa un cambio de autoridad; experimenta una renovación de la esperanza colectiva. El alcalde que entiende la dimensión simbólica de este acto lo diseña con meticulosidad, cuidando cada detalle: el lugar, los invitados, el tono del discurso, los gestos, y muy especialmente, los primeros actos administrativos que firmará en público inmediatamente después de jurar.

7.2. ¿Dónde realizar la posesión? El mensaje del lugar

La tradición municipal ecuatoriana suele ubicar la ceremonia de posesión en el salón de sesiones del Concejo Municipal, un espacio que evoca solemnidad pero que, en muchos cantones, resulta pequeño, excluyente y poco representativo de la diversidad territorial.

Recomendamos al alcalde electo que evalúe cuidadosamente la locación:

- **El salón del Concejo:** Adecuado para cantones pequeños, donde la población cabe o donde se quiere enfatizar la continuidad institucional. Pero incluso en estos casos, debe instalarse una pantalla gigante en el exterior para que la ciudadanía siga el acto en tiempo real.
- **Un espacio público emblemático:** La plaza central, el coliseo cantonal, el malecón, un parque recién recuperado. Esta elección comunica cercanía, apertura y voluntad de gobernar para todos. El costo logístico es mayor, pero el rédito simbólico lo justifica.
- **Una parroquia rural estratégica:** Para cantones con alta población campesina, realizar la posesión en una cabecera parroquial envía un mensaje potente: “Este gobierno no será centralista; las parroquias rurales son prioridad desde el día uno”.

Un caso digno de mención ocurrió en un cantón de la provincia de Bolívar, donde el alcalde electo decidió tomar posesión en la parroquia rural más alejada de la cabecera cantonal, a 1.200 metros de altura sobre el nivel del mar, accesible solo por carretera lastrada. El simbolismo fue tan contundente que la noticia

trascendió el ámbito cantonal y fue recogida por medios nacionales. Durante los cuatro años, los habitantes de aquella parroquia recordaron ese gesto como prueba de que el alcalde “era distinto”.

7.3. El discurso inaugural: la hoja de ruta en palabras

El discurso de posesión no es un acto de lucimiento oratorio, sino un contrato verbal con la ciudadanía. Debe durar entre 15 y 20 minutos, y debe contener al menos siete pasajes imprescindibles:

1. **Agradecimiento a la ciudadanía y a la institucionalidad.** Nombrar al alcalde saliente con respeto, cualquiera que haya sido la relación durante la campaña, es un gesto de grandeza que la ciudadanía percibe y valora.
2. **Declaración de principios de gobierno.** No se trata de leer el plan de campaña, sino de enunciar los valores que guiarán la administración: honestidad, transparencia, cercanía, eficiencia. Por ejemplo: “Este será un gobierno donde la puerta de la alcaldía no tendrá candado, donde cada centavo del presupuesto será explicado y donde ningún ciudadano será humillado por pedir audiencia”.
3. **Diagnóstico breve y realista del cantón.** Sin alarmismo ni triunfalismo, describir en tres o cuatro frases la situación encontrada. La técnica del número es aquí crucial: “Recibimos un municipio con 47 juicios laborales pendientes, 12 obras paralizadas y solo el 34% de las vías rurales en estado aceptable”. Estas cifras no son queja, son punto de partida; anclan la narrativa de que la transformación será medible.
4. **Anuncio de los primeros decretos.** Adelantar las medidas de austeridad, transparencia y puertas abiertas que se firmarán a continuación.
5. **Llamado a la unidad cantonal.** Extender la mano a los concejales de todas las bancadas, a las juntas parroquiales, a los gremios y a la sociedad civil.
6. **Compromiso con los más vulnerables.** Mencionar explícitamente a los adultos mayores, la niñez, las personas con discapacidad y los sectores rurales históricamente postergados.
7. **Cierre emotivo y esperanzador.** Una cita pertinente, una anécdota personal, una imagen poética del cantón que se sueña. Las lágrimas contenidas de un alcalde en este momento no son debilidad, son humanidad que conecta.

7.4. El primer decreto: la austeridad como seña de identidad

Inmediatamente después del discurso, el alcalde debe firmar sus primeros decretos en público. Esta escena, si es bien manejada, tiene una fuerza comunicacional extraordinaria: la ciudadanía ve, en tiempo real, que el nuevo gobierno empieza a actuar antes de que termine la ceremonia.

El primer decreto debe ser, invariablemente, uno de austeridad y transparencia. Proponemos el “Código de Austeridad Cantonal”, que contenga, como mínimo, las siguientes medidas de aplicación inmediata:

- **Reducción del salario del alcalde.** No se trata de un gesto populista, sino de una señal de equidad en un país donde el salario básico unificado apenas supera los 450 dólares mensuales (Ministerio del Trabajo, 2024). Si el alcalde anterior ganaba, por ejemplo, 4.500 dólares, el nuevo puede fijarse un salario de 2.500 dólares y comunicar que la diferencia se destinará a becas escolares o a un fondo de emergencia para familias vulnerables. El número es la clave: no decir “me bajaré el sueldo”, sino “reduciré mi remuneración en 2.000 dólares mensuales, lo que en cuatro años sumará 96.000 dólares que irán directamente a becas para 200 jóvenes de escasos recursos”.
- **Supresión de privilegios.** Eliminación de teléfonos celulares de lujo para funcionarios, reducción de la flota de vehículos asignados a la alta dirección, prohibición de viajes al exterior con fondos municipales salvo casos estrictamente justificados, suspensión de gastos protocolarios innecesarios (almuerzos, brindis, regalos institucionales).
- **Publicación obligatoria de los estados financieros.** Ordenar que, el primer día hábil de cada mes, se publiquen en la página web del GAD y en las carteleras municipales los balances financieros del mes anterior, en formato comprensible para la ciudadanía común, no solo para contadores.
- **Prohibición de contratar familiares.** Extender esta prohibición hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad, tanto para el alcalde como para los concejales y los funcionarios de nivel jerárquico superior.

7.5. El segundo decreto: puertas abiertas y fin del clientelismo

El segundo decreto del día inaugural debe instituir la política de “Alcaldía de Puertas Abiertas”, que implica:

- **Audiencia pública semanal obligatoria del alcalde.** Establecer un día fijo por ejemplo, todos los miércoles de 8:00 a 14:00 en que el alcalde recibirá a cualquier ciudadano sin necesidad de cita previa, sin intermediarios y sin distinción de filiación política. La ciudadanía debe saber que el alcalde está disponible 26 horas al mes, 312 horas al año, para escuchar personalmente sus problemas.
- **Ventanilla única de quejas y sugerencias.** Crear un sistema que permita al ciudadano presentar su queja o sugerencia, recibir un número de seguimiento y obtener una respuesta en un plazo máximo de 15 días hábiles.
- **Prohibición expresa de condicionar la atención o los servicios municipales al apoyo político.** Este punto, aunque parezca obvio, debe ser formalizado por escrito para que sirva de respaldo a los funcionarios que se nieguen a prácticas clientelares.

7.6. El tercer decreto: creación de la Unidad de Transparencia y Lucha contra la Corrupción

Si el municipio no cuenta con ella, el alcalde debe crear, mediante decreto ejecutivo, una Unidad de Transparencia con dependencia directa del despacho de la Alcaldía. Esta unidad tendrá las siguientes funciones:

- Fiscalizar los procesos de contratación pública en tiempo real.

- Recibir denuncias ciudadanas de corrupción con protección al denunciante.
- Elaborar informes trimestrales de cumplimiento del plan de gobierno, con indicadores cuantificables y verificables.
- Publicar en el portal de datos abiertos toda la información relevante del municipio.

7.7. Ejemplo ecuatoriano: el alcalde que firmó sus decretos antes del brindis

En un cantón de la provincia de Loja, un alcalde electo organizó su posesión en la plaza central, ante más de 3.000 ciudadanos. Terminado su discurso de 18 minutos, pidió que se instalara una mesa al lado del atril, y allí, frente a todos, firmó tres decretos: el Código de Austeridad, la política de Puertas Abiertas y la creación de la Unidad de Transparencia. Cada decreto fue leído en voz alta por el secretario del Concejo antes de la firma. Los concejales, sorprendidos por la contundencia de la escena, no tuvieron más remedio que aplaudir. La imagen del alcalde firmando sus compromisos en la misma plaza se convirtió en la fotografía icónica de su gestión, la que enmarcó en su despacho y la que la prensa reprodujo decenas de veces durante los cuatro años.

7.8. Lo que no debe hacerse en el día de la posesión

- **No convertir la posesión en un mitin de campaña.** Los vítores, las banderas partidistas y los discursos de dirigentes políticos deben quedar fuera del acto oficial. La posesión es un acto de Estado, no de partido.
- **No humillar al alcalde saliente.** Aunque la gestión anterior haya sido desastrosa, el respeto institucional engrandece al que llega. Las venganzas públicas se pagan caras en política.
- **No prometer lo imposible.** El entusiasmo del momento puede llevar a anuncios desmedidos. Lo que se diga en el discurso de posesión quedará grabado para siempre y será utilizado en contra si no se cumple.
- **No olvidar a los concejales.** Un saludo protocolar frío, un agradecimiento genérico o, peor aún, ignorarlos durante la ceremonia, siembra los primeros rencores.

Resumen del Capítulo 7

- La toma de posesión es un rito de paso con profundo significado simbólico; el alcalde debe diseñarlo con cuidado en cuanto a locación, tono y mensaje.
- El discurso inaugural debe contener siete pasajes imprescindibles: agradecimiento, principios de gobierno, diagnóstico breve con cifras, anuncio de decretos, llamado a la unidad, compromiso con los vulnerables y cierre emotivo.
- El primer decreto debe ser de austeridad y contener reducción salarial cuantificada, supresión de privilegios, publicación de estados financieros y prohibición de nepotismo.

- El segundo decreto instituye la política de puertas abiertas y la ventanilla única de quejas con plazos definidos.
- El tercer decreto crea la Unidad de Transparencia, con fiscalización de contrataciones, protección al denunciante e informes trimestrales.
- El ejemplo del cantón lojano ilustra la potencia de firmar los decretos en público, ante la ciudadanía.
- Se identifican cuatro errores que deben evitarse en el día de posesión: convertirla en mitin, humillar al saliente, prometer lo imposible y marginar a los concejales.

CAPÍTULO 8

Tomar el control de la caja fiscal y ordenar la casa por dentro

8.1. La primera verdad incómoda: el estado real de las finanzas

El día siguiente a la posesión, cuando los aplausos aún resuenan en la memoria, el alcalde se enfrenta a la primera verdad incómoda de la gestión: las finanzas reales del municipio, que con frecuencia resultan considerablemente peores que lo reportado durante la transición. Las razones son múltiples: información maquillada por el gobierno saliente, pasivos ocultos que emergen una vez abiertos los sistemas contables con las nuevas claves de acceso, o simplemente la diferencia entre el dato de escritorio y la disponibilidad efectiva de caja.

En Ecuador, los GAD municipales dependen financieramente de cuatro fuentes principales:

1. **Transferencias del Gobierno Central por el Modelo de Equidad Territorial**, reguladas por el artículo 192 del COOTAD y distribuidas según criterios de población, necesidades básicas insatisfechas y eficiencia recaudatoria.
2. **Recaudación propia**: Impuesto Predial, patentes comerciales, tasas de servicios, contribuciones especiales de mejoras, entre otros.
3. **Créditos con la banca pública**, principalmente con el Banco de Desarrollo del Ecuador (BDE).
4. **Cooperación internacional no reembolsable**, para proyectos específicos.

El problema es que, en muchos municipios pequeños e intermedios, la recaudación propia apenas cubre el 20% o el 30% del presupuesto total, mientras que las transferencias del Gobierno Central representan más del 60%. Esto genera una dependencia estructural que limita la autonomía financiera real y obliga a una gestión extremadamente cuidadosa del flujo de caja.

8.2. La auditoría de caja en las primeras 72 horas

Proponemos que, dentro de las primeras 72 horas de gestión, el alcalde ordene una auditoría de caja relámpago, que no es una auditoría financiera integral —la cual tomaría meses— sino una fotografía instantánea del dinero disponible. Esta auditoría debe responder a cinco preguntas:

1. **¿Cuánto dinero hay realmente en las cuentas bancarias del GAD?** No el saldo contable, sino el saldo disponible, descontando retenciones, compromisos de pago inminentes y fondos con destinación específica que no pueden usarse para otros fines.

2. **¿Cuánto debe el municipio a proveedores, contratistas y empleados?** Revisar las cuentas por pagar, clasificándolas por antigüedad: menos de 30 días, entre 30 y 90 días, más de 90 días. Las deudas con más de 90 días suelen ser señal de problemas estructurales.
3. **¿Cuánto le deben al municipio?** Cartera vencida del impuesto predial, patentes, tasas y contribuciones. En muchos cantones ecuatorianos, la cartera vencida del impuesto predial supera el 40% del total facturado, lo que representa una fuente de ingresos dormida que puede reactivarse con incentivos y facilidades de pago.
4. **¿Qué obligaciones de pago ineludibles vencen en los próximos 30 días?** Sueldos, décimos tercer y cuarto sueldo, aportes al IESS, servicios básicos, cuotas de créditos, transferencias a bomberos y juntas parroquiales.
5. **¿Existen embargos, retenciones judiciales o cuentas congeladas?** Esto es más frecuente de lo que se cree y puede inmovilizar recursos críticos justo en el momento de arranque.

8.3. La estrategia de las primeras semanas: no gastar sin antes ahorrar

Un error típico del novato es asumir que, porque hay dinero en la cuenta, se puede gastar. La realidad es que el presupuesto municipal está comprometido en su mayor parte desde antes del inicio del año fiscal, y el margen de maniobra para el nuevo alcalde es limitado durante los primeros meses.

Recomendamos una política de congelamiento preventivo del gasto durante las primeras cuatro semanas de gestión:

- **No autorizar nuevas contrataciones de personal** hasta no haber revisado la nómina completa y detectado posibles duplicidades, ineficiencias o empleados fantasma.
- **No iniciar nuevas obras** hasta no haber evaluado el estado de las obras en curso y los contratos vigentes.
- **No adquirir vehículos, equipos informáticos ni mobiliario** hasta no haber realizado un inventario completo de los activos existentes.
- **Reducir el gasto corriente superfluo:** horas extras no justificadas, viáticos, publicidad, eventos protocolarios.

Esta pausa, que puede generar cierta ansiedad en el entorno político, es en realidad un ejercicio de responsabilidad que permitirá tomar decisiones informadas y evitará que el gobierno arranque con un déficit que luego sea imposible de corregir.

8.4. La renovación del nivel directivo sin paralizar la administración

El alcalde tiene la potestad legal de nombrar y remover libremente a los funcionarios de libre nombramiento y remoción, que incluyen, entre otros, al director financiero, al director de obras públicas, al director de planificación, al procurador síndico y al jefe de talento humano. Sin embargo, remover a todos estos funcionarios de manera simultánea y abrupta puede paralizar la administración.

Sugerimos un proceso escalonado de renovación del nivel directivo:

- **Semana 1:** Nombrar al director financiero y al procurador síndico. Estos dos cargos son los que requieren mayor confianza del alcalde y los que manejan información más sensible.
- **Semana 2:** Nombrar al director de planificación y al director de talento humano. Con el diagnóstico financiero ya avanzado, el director de planificación puede empezar a alinear el plan operativo anual con el plan de gobierno, mientras el de talento humano puede iniciar la evaluación del personal.
- **Semana 3:** Nombrar a los directores de área: obras públicas, servicios públicos, desarrollo social, turismo, cultura, según la estructura orgánica del municipio.
- **Semana 4:** Evaluar a los jefes departamentales de carrera y decidir si se requieren cambios adicionales o si los funcionarios existentes, con la debida orientación, pueden continuar.

En todos los casos, los nuevos directores deben ser posesionados con instrucciones claras y metas cuantificables para los primeros 30, 60 y 90 días. La ambigüedad en las expectativas es madre de la mediocridad.

8.5. La relación con los servidores de carrera: ni persecución ni impunidad

Los servidores públicos de carrera gozan de estabilidad laboral reconocida por la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP). El alcalde electo que llega con la intención de “barrer” con toda la administración anterior se enfrentará a demandas laborales, acciones de protección y un clima de terror que paralizará la institución.

Pero el péndulo opuesto también es peligroso: mantener en puestos clave a funcionarios que sabotean al nuevo gobierno desde adentro, escudándose en su derecho a la estabilidad. La clave está en la evaluación objetiva del desempeño, contemplada en la LOSEP, que permite iniciar procesos de remoción cuando se documenta fehacientemente la ineficiencia o la deslealtad institucional.

Recomendamos que el alcalde convoque, en la primera semana, a una reunión general con todos los servidores municipales. En esa reunión debe transmitir un mensaje claro y ecuánime:

- “No vengo a perseguir a nadie. El que trabaje con honestidad y eficiencia tiene garantizado su puesto.”
- “Pero tampoco vengo a tolerar la mediocridad ni la deslealtad. El que no cumpla, será evaluado conforme a la ley y, si es el caso, cesado en sus funciones con el debido proceso.”
- “Vamos a trabajar más duro que nunca, porque la ciudadanía nos exige resultados, no excusas.”

Un ejemplo positivo ocurrió en un cantón de la provincia de Chimborazo, donde el nuevo alcalde, en lugar de despedir masivamente, organizó un taller de dos días con todos los servidores municipales para explicar el plan de gobierno y pedir a cada departamento que elaborara, en una semana, un informe de cómo podía contribuir a ese plan desde su área. El resultado fue una administración motivada que sintió que el nuevo alcalde confiaba en ellos, y los pocos saboteadores quedaron aislados por sus propios compañeros.

8.6. Los sindicatos y las asociaciones de empleados: tender puentes antes que estallen conflictos

En los municipios ecuatorianos, los sindicatos y asociaciones de empleados municipales son actores de poder real, con capacidad de movilización, con influencia en los medios locales y con contratos colectivos que atan una porción significativa del presupuesto corriente.

El peor error que puede cometer un alcalde es ignorarlos hasta que estalle el primer conflicto. Recomendamos que, en el primer mes, el alcalde se reúna personalmente con los dirigentes sindicales, escuche sus demandas, conozca sus nombres, se tome un café con ellos y establezca una relación personal que luego será el amortiguador de cualquier tensión.

En esa reunión, el alcalde debe:

- Reconocer la legitimidad de la organización sindical y el derecho a la negociación colectiva.
- Explicar, con transparencia, la situación financiera real del municipio, para que los dirigentes entiendan que no es que el alcalde no quiere dar aumentos, sino que la caja fiscal no lo permite por ahora.
- Proponer metas compartidas: si el municipio mejora su recaudación en un 20%, ese excedente se destinará, en parte, a mejoras salariales y de condiciones laborales.
- Dejar una puerta abierta permanente para el diálogo directo, sin intermediarios que enconen las posiciones.

8.7. El inventario de activos: saber con qué se cuenta realmente

En paralelo a la auditoría financiera y la revisión de la nómina, debe realizarse un inventario físico de los activos municipales: vehículos, maquinaria pesada, equipos informáticos, mobiliario, edificios, terrenos. Es frecuente que el inventario oficial no coincida con la realidad: vehículos que están en los libros pero fueron canibalizados para repuestos, computadoras que desaparecieron en la transición, terrenos que fueron vendidos irregularmente y nunca se registró la baja.

El inventario no es solo un requisito contable, sino una base de planificación. Saber cuántos vehículos recolectores de basura están realmente operativos determina cuántos barrios recibirán el servicio con normalidad. Saber cuántas computadoras funcionan determina si la digitalización de trámites será posible o si primero hay que invertir en equipamiento básico.

Resumen del Capítulo 8

- Las finanzas reales del municipio suelen ser peores que las reportadas; es indispensable una auditoría de caja en las primeras 72 horas que responda cinco preguntas clave: saldo real, cuentas por pagar, cartera vencida, obligaciones inminentes y cuentas embargadas.

- Las fuentes de ingreso de los GAD ecuatorianos son las transferencias del Gobierno Central, la recaudación propia, los créditos del BDE y la cooperación internacional, con alta dependencia de las transferencias en cantones pequeños.
- Se recomienda una política de congelamiento preventivo del gasto durante las primeras cuatro semanas para tomar decisiones informadas.
- La renovación del nivel directivo debe ser escalonada: primero finanzas y jurídico, luego planificación y talento humano, después las direcciones de área.
- La relación con los servidores de carrera debe basarse en la evaluación objetiva del desempeño, no en la persecución ni en la impunidad; un taller de alineación con el plan de gobierno puede motivar y aislar a los saboteadores.
- Los sindicatos deben ser abordados desde el primer mes con transparencia, escucha activa y propuestas de metas compartidas.
- El inventario físico de activos es indispensable para la planificación, pues la realidad suele no coincidir con los registros oficiales.

CAPÍTULO 9

El Plan de los 100 Días: "Quick Wins" que conectan con la gente

9.1. La psicología de los primeros 100 días

El concepto de los "primeros 100 días" como período emblemático de un nuevo gobierno se popularizó a partir de la presidencia de Franklin Delano Roosevelt en los Estados Unidos, quien en ese lapso logró que el Congreso aprobara 15 leyes trascendentales para combatir la Gran Depresión en 1929. Desde entonces, la ciudadanía, los medios y los analistas evalúan a los nuevos gobernantes en función de lo que hacen o dejan de hacer en sus primeros tres meses.

En el ámbito municipal ecuatoriano, estos 100 días tienen un peso psicológico adicional. El ciudadano común no entiende de períodos de transición, de auditorías previas ni de diagnósticos financieros. Lo que quiere es ver cambios concretos, sentir que su voto sirvió para algo y recuperar la esperanza en que, esta vez sí, el municipio funcionará. Si en esos primeros tres meses no hay señales visibles de cambio, se instala la decepción, y revertir una decepción es diez veces más difícil que construir una expectativa.

Como explica Cialdini (2021) en su obra sobre la persuasión, "la primera impresión es la que ancla todas las percepciones posteriores". Un alcalde que en sus primeros 100 días solo hace diagnósticos, reuniones internas y planificación será etiquetado como inoperante, aunque en realidad esté sentando las bases de una gestión extraordinaria que florecerá en el tercer año. Para cuando llegue ese tercer año, quizá ya no tenga capital político ni credibilidad.

De ahí la necesidad de los "quick wins": victorias tempranas, visibles, simbólicas, que no requieren grandes inversiones ni complejos procesos de contratación, pero que producen un impacto psicológico inmediato en la población.

9.2. ¿Qué es exactamente un "quick win"?

Un quick win no es una ocurrencia improvisada ni una obra faraónica disfrazada de urgencia. Tiene características muy precisas:

1. **Visible.** La ciudadanía debe poder ver, tocar o experimentar el resultado sin necesidad de que un técnico se lo explique.
2. **Rápido de ejecutar.** Debe poder completarse en un plazo máximo de 90 a 100 días desde el inicio de la gestión.
3. **De bajo costo relativo.** No debe comprometer el presupuesto de inversión del año, sino aprovechar recursos existentes, reorientar partidas menores o utilizar mano de obra y materiales que ya están en el municipio.

4. **Simbólico.** Debe representar algo más grande que sí mismo; debe ser un emblema del nuevo estilo de gobierno.
5. **Comunicable.** Debe poder ser narrado en una frase y respaldado por una cifra.

9.3. Catálogo de quick wins para un municipio ecuatoriano

Presentamos una lista de quick wins probados en municipios ecuatorianos, clasificados por ámbito:

Ámbito de movilidad y obra pública:

- **Bacheo masivo de calles.** Identificar las 500 vías con mayor deterioro y repararlas con equipo y personal municipal en 90 días. Comunicar: “En 100 días reparamos 327 calles abandonadas durante años”.
- **Señalización horizontal y vertical.** Pintar pasos cebras, instalar señales de tránsito nuevas, repintar las deterioradas. Se hace con pintura, brochas y un equipo de 5 obreros. El impacto visual es inmediato.
- **Limpieza de sumideros y alcantarillas.** Antes de la temporada invernal, una campaña intensiva de limpieza que prevenga inundaciones. Comunicar: “Limpiamos 1.200 sumideros en 60 días para proteger a 45 barrios de las inundaciones”.

Ámbito de servicios públicos:

- **Iluminación LED de zonas inseguras.** Cambiar luminarias en parques, canchas y calles oscuras identificadas como focos de delincuencia. Comunicar: “Instalamos 840 nuevas luces LED en 72 barrios, y los robos bajaron un 15% en esas zonas”.
- **Recuperación de espacios públicos.** Limpiar, pintar y equipar con juegos infantiles y máquinas de ejercicio los parques abandonados. Comunicar: “Recuperamos 18 parques que llevaban 10 años en el abandono”.
- **Campaña de aseo cantonal.** “Fin de semana del orgullo”: convocar a mingas barriales con participación del alcalde y los concejales. El municipio pone los camiones y las herramientas; la comunidad pone la mano de obra. Es barato, une a la gente y genera noticias positivas.

Ámbito de gestión administrativa:

- **Ventanilla única de trámites.** Simplificar los trámites municipales más demandados (patentes, permisos de construcción, certificados de no adeudar) y reducir los tiempos de espera de semanas a horas. Comunicar: “Reducimos 17 trámites de un promedio de 12 días a solo 3 horas”.
- **Alcaldía móvil.** Trasladar el despacho del alcalde a un barrio distinto cada sábado, acompañado de todos los directores, para resolver problemas in situ. Comunicar: “En 100 días visitamos 14 barrios y resolvimos 340 problemas en el acto”.

Ámbito social:

- **Brigadas médicas municipales.** Si el municipio tiene unidad de salud, desplegar brigadas a las parroquias rurales más alejadas durante los fines de semana. Comunicar: “Atendimos a 2.100 personas en 22 comunidades rurales que nunca habían recibido un médico municipal”.
- **Ferias del emprendedor.** Organizar, con apoyo de la empresa privada y las universidades, ferias donde los emprendedores locales puedan vender sus productos sin costo de alquiler de puesto. Comunicar: “300 emprendedores de 40 barrios vendieron sus productos en nuestras ferias municipales”.

9.4. La técnica del número en los quick wins: el poder de la cifra exacta

Como hemos reiterado a lo largo de esta obra, la numeración precisa de los logros es una herramienta psicológica de primer orden. En el contexto de los quick wins, su aplicación es especialmente relevante.

Compárese el impacto de estas dos frases:

- “Estamos arreglando las calles del cantón.”
- “En 100 días reparamos 327 calles de las 1.500 que nos propusimos recuperar en cuatro años.”

La primera es vaga, burocrática, olvidable. La segunda es concreta, ambiciosa y memorable. La cifra “327” no es aleatoria; indica que el alcalde está contando lo que hace, que tiene un plan y que cada acción está inserta en una meta mayor.

Lo mismo aplica a cualquier quick win:

- No decir: “Recogimos basura en las quebradas.” Decir: “Limpiamos 18 quebradas y retiramos 47 toneladas de basura acumulada durante 8 años.”
- No decir: “Dimos becas a estudiantes.” Decir: “Entregamos 150 becas de 200 dólares cada una a los mejores estudiantes de 30 colegios del cantón.”
- No decir: “Instalamos luminarias.” Decir: “Colocamos 840 luminarias LED en 72 barrios, beneficiando a 65.000 personas que ahora caminan seguras por la noche.”

9.5. El cronograma de los 100 días: disciplina semanal

El plan de 100 días no puede ser un listado de buenas intenciones. Debe ser un cronograma detallado, semana por semana, con responsables, metas cuantificables y mecanismos de verificación.

Proponemos una estructura de 14 semanas:

Semana	Foco de acción
1-feb	Auditoría de caja, inventario de activos, reuniones con sindicatos.
3-abr	Primeros quick wins visibles: bacheo inicial, limpieza de espacios públicos, señalización.

Semana	Foco de acción
5-jun	Primer evento masivo: “Fin de semana del orgullo” con mingas en todo el cantón.
7-ago	Lanzamiento de la ventanilla única (si aplica) y primera Alcaldía Móvil.
9-oct	Inicio de iluminación LED en zonas críticas y brigadas médicas rurales.
11-dic	Primera feria del emprendedor y segunda ronda de bacheo masivo.
13-14	Evaluación, informe de los 100 días y ajuste del plan anual.

Cada quick win debe tener un responsable directo, un presupuesto máximo asignado, una fecha de entrega y un indicador de cumplimiento.

9.6. El informe de los 100 días: el acto de rendición más importante del primer año

Al cumplirse los 100 días, el alcalde debe presentar un informe público a la ciudadanía. No es una rendición de cuentas formal esa es anual, sino un acto político-comunicacional de altísimo valor.

El informe debe:

- Ser presentado en un acto público, en un espacio barrial o rural, no en el salón del Concejo.
- Incluir un recuento de las obras realizadas, todas con cifras exactas.
- Reconocer lo que no se pudo hacer y explicar por qué, sin culpar al gobierno anterior, pero sin ocultar las dificultades heredadas.
- Anunciar las prioridades del siguiente trimestre.
- Terminar con un mensaje de esperanza y un llamado a la ciudadanía a seguir trabajando juntos.

9.7. Ejemplo ecuatoriano: "La Ruta de la Luz" en un cantón de Manabí

En un cantón manabita de aproximadamente 80.000 habitantes, el nuevo alcalde se encontró con que el 40% de las calles carecía de iluminación adecuada, y las noches eran territorio de la delincuencia. No tenía presupuesto para una gran obra de alumbrado público, pero sí tenía en bodega 600 luminarias LED adquiridas por el gobierno anterior y nunca instaladas, así como un equipo de 12 electricistas municipales.

En lugar de esperar a un gran proyecto, lanzó en su segunda semana de gobierno la “Ruta de la Luz”, un plan de 100 días que priorizaba 50 barrios críticos según un mapa de inseguridad elaborado con la Policía

Nacional. Los electricistas trabajaron en horarios nocturnos aprovechando que el tráfico era menor y el alcalde acompañó personalmente la instalación de las primeras 100 luminarias, descerrajando él mismo el primer foco con su equipo de comunicación grabando el momento.

A los 100 días, se habían instalado las 600 luminarias y se gestionó con el BDE un crédito para adquirir 400 más. El alcalde comunicó el resultado con precisión: “En 100 días iluminamos 50 barrios, instalamos 600 luminarias LED, y los robos en esas zonas disminuyeron un 22% según la Policía Nacional”. La “Ruta de la Luz” se convirtió en la marca de su gestión, y los vecinos de los barrios beneficiados se convirtieron en sus más férreos defensores.

Resumen del Capítulo 9

- Los primeros 100 días son un período psicológicamente decisivo; la ciudadanía espera señales visibles de cambio y la ausencia de estas genera una decepción difícil de revertir.
- Un quick win es una victoria temprana, visible, de bajo costo, simbólica y comunicable. No es una obra grande disfrazada, sino una intervención quirúrgica de alto impacto psicológico.
- Se presentó un catálogo de quick wins en cinco ámbitos: movilidad, servicios públicos, gestión administrativa, social y participación.
- La técnica del número es crítica en los quick wins: no decir “arreglamos calles”, sino “reparamos 327 calles de 1.500 proyectadas”.
- El plan de 100 días requiere un cronograma semanal de 14 semanas con responsables, presupuesto y metas cuantificables.
- El informe de los 100 días es el acto de rendición más importante del primer año y debe realizarse en un espacio barrial, con cifras y reconocimiento de lo pendiente.
- El ejemplo manabita de “La Ruta de la Luz” ilustra cómo un quick win bien ejecutado y comunicado puede convertirse en la marca emblemática de la gestión.

CAPÍTULO 10

Instalando el nuevo estilo de atención al ciudadano (desde el día uno)

10.1. La atención al ciudadano como política de Estado cantonal

La atención al ciudadano no es una oficina más dentro del organigrama municipal; es la vidriera a través de la cual la población juzga la totalidad de la gestión. Cuando un vecino acude al municipio a tramitar una patente, a denunciar una alcantarilla rota o a solicitar un certificado, no está interactuando con “la ventanilla”; está interactuando con el alcalde, con el gobierno, con el Estado. Cada encuentro es una oportunidad de construir o destruir capital político.

La doctrina en gestión de servicios públicos coincide en que la percepción ciudadana sobre la calidad del gobierno se forma mucho más a partir de la experiencia directa con los servicios administrativos que a partir de las grandes obras (Gutiérrez, 2022). Es decir, un alcalde puede estar construyendo un puente espectacular, pero si el ciudadano fue maltratado por un empleado de ventanilla, su percepción global del gobierno será negativa. La atención al ciudadano no es, por tanto, un tema blando; es infraestructura política de primer orden.

10.2. El diagnóstico inicial de la atención: ¿qué encuentra el nuevo alcalde?

Al asumir, la gran mayoría de alcaldes ecuatorianos se encuentra con un panorama desolador en materia de atención al público:

- **Filas interminables.** Ciudadanos que madrugan desde las 4:00 a.m. para alcanzar un turno, como si estuvieran en un hospital público colapsado.
- **Requisitos absurdos.** Trámites que exigen fotocopias de cédula cuando el original está a la vista; certificados que se necesitan para obtener otros certificados; documentos notarizados para gestiones que la ley no exige solemnizar.
- **Ventanillas dispersas.** El ciudadano debe peregrinar por tres o cuatro pisos del edificio municipal, tocando puertas y adivinando cuál es el funcionario correcto, porque no hay señalización ni información unificada.
- **Servidores con síndrome de “no es mi competencia”.** Empleados que, en lugar de orientar, se escudan en la frase “eso no me toca a mí” y cierran la ventanilla.
- **Cobros informales y corrupción menuda.** El “para agilizar el trámite”, el “déjeme ver qué se puede hacer”, el “eso cuesta aparte”. Prácticas que corroen la confianza ciudadana y que, aunque parezcan pequeñas, suman toneladas de indignación social.

Ante este panorama, el nuevo alcalde tiene dos opciones: declarar que “la burocracia es así” y concentrarse en las obras físicas, o declarar la guerra a la ineficiencia administrativa y convertir la atención al ciudadano en la primera gran reforma de su gobierno. La primera opción es más cómoda, pero conduce a la desconexión con la gente. La segunda es más ardua, pero rinde frutos políticos inmediatos y duraderos.

10.3. El modelo de “Alcaldía Móvil” o “Municipio en tu Barrio”

Una de las innovaciones más potentes que un alcalde puede implementar desde las primeras semanas es la “Alcaldía Móvil”. Se trata de trasladar, un día a la semana típicamente los sábados, el despacho del alcalde y de todos los directores departamentales a un barrio, parroquia o comunidad distinta cada vez.

La Alcaldía Móvil opera de la siguiente manera:

- **Lugar:** Una escuela, una casa comunal, una cancha cubierta o una carpa instalada en la plaza central del barrio.
- **Horario:** De 8:00 a 14:00, ininterrumpidamente.
- **Participantes:** El alcalde, el director de obras públicas, el director financiero, el director de servicios públicos, el jefe de talento humano (para resolver dudas sobre empleo), el procurador síndico (para consultas legales), y al menos dos concejales invitados rotativamente.
- **Dinámica:** Cada ciudadano se acerca, explica su problema a un facilitador que lo clasifica, y es derivado al funcionario competente. Si el problema es grave y requiere decisión del alcalde, el ciudadano es recibido personalmente por él.
- **Compromiso:** Todo problema que pueda resolverse en el acto se resuelve en el acto. Los que requieran estudio reciben un número de seguimiento y una fecha de respuesta.

La potencia psicológica de la Alcaldía Móvil radica en la inversión del poder: no es el ciudadano quien debe peregrinar al centro cantonal y hacer antesala; es el gobierno municipal el que se desplaza al territorio del ciudadano. Este gesto, aparentemente logístico, es en realidad un mensaje de humildad institucional que la población valora profundamente.

10.4. La técnica del número aplicada a la Alcaldía Móvil

La Alcaldía Móvil debe ser meticulosamente cuantificada. Recomendamos que cada jornada genere una estadística diaria que se comunique de inmediato:

- “Hoy, en la Alcaldía Móvil del barrio La Floresta, atendimos a 247 ciudadanos, resolvimos 183 problemas en el acto y dejamos 64 casos con seguimiento para resolverse en un plazo máximo de 10 días.”
- “En 100 días, hemos realizado 14 Alcaldías Móviles en 14 barrios, hemos atendido personalmente a 3.458 ciudadanos y hemos resuelto 2.891 problemas sin necesidad de que la gente fuera al municipio.”

Estas cifras no solo comunican eficiencia; construyen la percepción de que el alcalde está en todas partes, de que no hay rincón del cantón que escape a su presencia atenta.

10.5. La reingeniería de la ventanilla universal: eliminar, simplificar, digitalizar

En paralelo a la Alcaldía Móvil, debe emprenderse una reingeniería de los trámites municipales en la sede central. Esta reingeniería se resume en tres verbos: eliminar, simplificar y digitalizar.

Eliminar. Muchos trámites municipales simplemente no tienen razón de ser. Un ejemplo clásico es el “certificado de no adeudar al municipio”, que en muchos cantones se exige para realizar cualquier otro trámite municipal, creando un bucle absurdo: para sacar el certificado de no adeudar, el ciudadano debe hacer una fila; pero si no tiene el certificado, no puede hacer la fila del otro trámite. Este tipo de requisitos redundantes debe ser suprimido mediante decreto ejecutivo en la primera semana.

Simplificar. Muchos trámites tienen requisitos que la ley no exige, sino que fueron añadiéndose por inercia burocrática a lo largo de los años. Un equipo jurídico designado por el alcalde puede revisar, uno por uno, los 15, 20 o 30 trámites municipales más frecuentes y determinar cuáles requisitos son legalmente obligatorios y cuáles son inventos de la burocracia. La regla de oro: si la ley no lo pide, el municipio no lo pide. Este solo ejercicio suele reducir los requisitos en un 40% o más.

Digitalizar. Si bien la digitalización integral de un municipio puede tomar años y costar cientos de miles de dólares, hay pasos inmediatos que pueden darse con recursos limitados:

- **Formularios web descargables.** Que el ciudadano pueda bajar el formulario, llenarlo en su casa y llegar al municipio solo a entregarlo.
- **Sistema de turnos por WhatsApp.** Un chatbots simple que asigne turnos y horarios para evitar que la gente madrugue a hacer fila.
- **Pagos electrónicos.** Habilitar transferencias bancarias, tarjetas de débito y billeteras electrónicas para que el ciudadano pague tasas e impuestos sin hacer fila en la ventanilla de recaudación.

Un ejemplo notable proviene de un cantón grande del Guayas, donde el nuevo alcalde implementó en sus primeros 120 días un sistema de “Cita Previa y Seguimiento de Trámites” basado en una aplicación gratuita de mensajería. El sistema funcionaba así: el ciudadano solicitaba su trámite por WhatsApp, recibía un número de turno, una fecha y hora exactas, y un enlace donde podía seguir el estado de su trámite en tiempo real. Al llegar al municipio, era atendido sin fila y sin demora. El costo de implementación fue de apenas 2.400 dólares el salario de un programador contratado temporalmente, pero el impacto reputacional fue incalculable. La frase que corrió de boca en boca fue: “Ahora sí funciona el municipio”.

10.6. El “Protocolo del Buen Trato” y la capacitación del servidor municipal

De nada sirve eliminar requisitos, simplificar trámites y digitalizar procesos si el servidor que atiende al público sigue tratando al ciudadano con displicencia, prepotencia o desgano.

El alcalde debe emitir, en la primera semana, un “Protocolo de Atención al Ciudadano”, de obligatorio cumplimiento para todo servidor municipal, que contemple al menos:

1. **Saludo cordial y presentación:** “Buenos días, soy [nombre], ¿en qué puedo servirle?”.
2. **Escucha activa:** No interrumpir al ciudadano mientras expone su problema.
3. **Orientación clara:** Si el trámite no es competencia de esa ventanilla, indicar al ciudadano exactamente a dónde debe dirigirse, con número de oficina y nombre del funcionario responsable.
4. **Plazos informados:** Decirle al ciudadano cuánto tiempo tomará su trámite y cuándo recibirá una respuesta.
5. **Despedida respetuosa:** “Gracias por venir, estamos para servirle”.

Pero el protocolo no basta si no se acompaña de capacitación y motivación. Los servidores municipales arrastran años de desmotivación, de salarios bajos, de falta de reconocimiento. El alcalde debe mostrarles que su labor es valiosa y que serán tratados con dignidad si tratan con dignidad al ciudadano.

Una práctica recomendable es el “Reconocimiento al Servidor del Mes”, que no otorga un bono en dinero el presupuesto no lo permite, sino un diploma firmado por el alcalde, una fotografía en la cartelera municipal y un almuerzo con el alcalde y su familia. El costo es mínimo, pero el efecto motivacional es enorme, porque los servidores empiezan a competir por hacer bien su trabajo, no por el dinero, sino por el reconocimiento social.

10.7. Cómo manejar al “ciudadano cliente” sin caer en el populismo de ventanilla

Un riesgo que debe ser advertido es el del populismo de ventanilla: la tentación que tiene el alcalde de resolver cada problema ciudadano de manera personal y discrecional, saltándose los procedimientos para quedar bien con el solicitante.

Ejemplo: un ciudadano llega a la Alcaldía Móvil a pedir que le exoneren del impuesto predial porque “no tiene dinero”. Si el alcalde, conmovido por la historia, ordena verbalmente la exoneración sin verificar si el ciudadano califica legalmente, está cometiendo dos faltas graves: una ilegalidad (porque las exoneraciones deben cumplir requisitos de ley) y una injusticia (porque hay cientos de ciudadanos en la misma situación que no tuvieron la suerte de hablar con el alcalde). Además, está creando un incentivo perverso: la gente aprenderá que, en lugar de cumplir la ley, conviene ir a llorarle al alcalde.

La regla es clara: el alcalde debe atender con humanidad y calidez, pero resolver con legalidad y equidad. Si el ciudadano tiene un problema que la ley permite resolver, se resuelve. Si no, se le explica por qué no es posible y se le orienta sobre otras ayudas que sí estén a su alcance, como acceder a un plan de pagos, a una rebaja legalmente prevista o a un programa social.

10.8. El buzón de quejas y sugerencias con respuesta garantizada

Un componente esencial de la nueva atención al ciudadano es la creación de un buzón de quejas y sugerencias que no sea un adorno de pared, sino un sistema efectivo que todo ciudadano conozca y en el que confíe.

Las características de este sistema son:

- **Acceso multicanal:** El ciudadano puede presentar su queja o sugerencia de manera presencial (en un formulario simple), por teléfono (una línea gratuita), por WhatsApp o por la página web del municipio.
- **Acuse de recibo inmediato:** El ciudadano recibe un número de seguimiento y una fecha estimada de respuesta (máximo 15 días hábiles).
- **Respuesta obligatoria y por escrito:** Ninguna queja queda sin respuesta. Aunque la respuesta sea negativa, el ciudadano recibe una explicación firmada por el funcionario responsable.
- **Estadística pública mensual:** El municipio publica cada mes cuántas quejas se recibieron, cuántas se resolvieron favorablemente, cuántas fueron negadas y por qué, y cuáles son los problemas más recurrentes. Esta publicación no solo transparenta, sino que orienta la gestión: si 300 quejas son sobre el mismo bache, la prioridad de obras públicas queda definida por la ciudadanía, no por el escritorio.

Resumen del Capítulo 10

- La atención al ciudadano es la vidriera principal del gobierno municipal; cada interacción construye o destruye capital político.
- Al asumir, el panorama típico es de filas interminables, requisitos absurdos, ventanillas dispersas, servidores desmotivados y corrupción menuda. El alcalde puede ignorarlo o declararle la guerra a la ineficiencia; la segunda opción rinde frutos políticos inmediatos.
- El modelo de “Alcaldía Móvil” traslada el gobierno al territorio del ciudadano un día a la semana y es una potente herramienta de cercanía que debe ser meticulosamente cuantificada: “En 14 Alcaldías Móviles atendimos a 3.458 ciudadanos y resolvimos 2.891 problemas en el acto”.
- La reingeniería de trámites se resume en tres verbos: eliminar requisitos redundantes, simplificar los que la ley no exige y digitalizar con herramientas de bajo costo (WhatsApp, formularios web, pagos electrónicos).
- El ejemplo del cantón del Guayas demostró que con 2.400 dólares se puede implementar un sistema de cita previa que transforme la experiencia del ciudadano.
- Un “Protocolo del Buen Trato” de obligatorio cumplimiento, acompañado de capacitación y reconocimiento no monetario, es indispensable para cambiar la cultura de atención.

- El riesgo del “populismo de ventanilla” debe evitarse: atender con humanidad, pero resolver con legalidad y equidad.
- El buzón de quejas con acuse de recibo, respuesta en 15 días y estadística pública mensual cierra el círculo de la atención transparente.

CAPÍTULO 11

El primer acercamiento formal al Concejo en los 100 días: aprobar sin imponer

11.1. La primera sesión ordinaria: el tono lo define todo

Habiendo ya superado la sesión inaugural donde se eligió al Vicealcalde y se conformaron las comisiones, el alcalde debe preparar con extremo cuidado la primera sesión ordinaria del Concejo en la que se tratarán asuntos sustantivos. Esta sesión suele ocurrir entre la segunda y la cuarta semana de gestión, y su desarrollo marcará, en buena medida, el tono de la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo cantonal durante los siguientes cuatro años.

El error más frecuente es que el alcalde llegue a esa primera sesión sin haber hablado previamente con los concejales sobre los puntos del orden del día, confiando en que “como el alcalde lo propone, el Concejo lo aprueba”. Nada más lejos de la realidad. Cada concejal, incluso el más leal, quiere ser consultado, quiere que su opinión cuente, quiere poder decirles a sus bases que él o ella defendió sus intereses en el debate.

11.2. La agenda legislativa de urgencia para los 100 días

Proponemos que el alcalde defina, antes de la primera sesión, una agenda legislativa de urgencia que contendrá exclusivamente los puntos indispensables para que el gobierno arranque sin trabas:

- **Aprobación del Plan Operativo Anual (POA)**, si es que no fue aprobado por la administración saliente. En muchos municipios, el alcalde entrante se encuentra con que el POA del año en curso fue aprobado en diciembre por el gobierno anterior y está diseñado a su medida, no a la del nuevo plan de gobierno. Si es el caso, deberá proponerse una reforma parcial que reoriente al menos las partidas más críticas hacia las prioridades del nuevo gobierno.
- **Aprobación del presupuesto prorrogado o reformado.** Si el presupuesto del año fiscal fue aprobado por la administración saliente, el nuevo alcalde puede necesitar una reforma presupuestaria que libere recursos para los quick wins.
- **Ordenanza de exoneración de tasas para adultos mayores y personas con discapacidad.** Es una medida de justicia social que ningún concejal se atreverá a votar en contra, y que posiciona al nuevo alcalde como sensible a los grupos vulnerables desde el primer día.
- **Ordenanza que institucionaliza los Presupuestos Participativos.** Si el cantón no cuenta con esta ordenanza, los primeros 100 días son el momento ideal para presentarla, marcando un compromiso con la participación ciudadana que abordaremos en profundidad en el Capítulo 13.

11.3. La preparación previa: el trabajo que nadie ve

El verdadero arte de aprobar sin imponer no ocurre en la sesión del Concejo, sino en los días previos. El alcalde debe:

- **Enviar la documentación completa con al menos 7 días de antelación.** Cada concejal debe recibir un paquete que contenga: el proyecto de ordenanza, un resumen ejecutivo de máximo 3 páginas, los informes técnicos de la dirección correspondiente, el dictamen financiero (si implica gasto) y un breve análisis del impacto esperado en el cantón.
- **Sostener reuniones bilaterales con los concejales clave.** No es necesario reunirse con todos si el tiempo es limitado, pero sí con los jefes de bloque y con aquellos concejales que se anticipa que podrían oponerse. En estas reuniones, el alcalde no busca comprar votos, sino escuchar objeciones, explicar los fundamentos técnicos y, si es posible, incorporar alguna sugerencia menor que haga que el concejal sienta que fue escuchado.
- **Anticiparse a las preguntas incómodas.** Un alcalde que llega a la sesión sin haber previsto las preguntas que le harán los concejales va a pasar un mal rato. Debe preparar, con su equipo, un documento de “preguntas probables y respuestas”, que incluya datos, cifras y argumentos sólidos para cada punto.

11.4. La negociación basada en datos e intereses, no en prebendas

Como ya señalamos en el Capítulo 5, el alcalde que intenta comprar votos con obras, contratos o cargos está cavando su propia fosa. Además de ser ilegal, es insostenible: siempre habrá un concejal que pida más, o un concejal que se sienta mal pagado y se vuelva contra el alcalde.

La negociación inteligente se basa en:

1. **Datos irrefutables.** Por ejemplo: “Esta reforma al presupuesto permitirá liberar 240.000 dólares para bacheo en las 14 parroquias rurales. Le muestro la tabla con la distribución por parroquia, para que vea que su parroquia recibirá 18.500 dólares en esta primera fase”.
2. **Intereses legítimos compartidos.** El concejal quiere obras para su parroquia, el alcalde quiere aprobar el presupuesto. Ambos intereses son legítimos y pueden alinearse sin necesidad de corrupción: el alcalde puede comprometerse públicamente a priorizar la parroquia del concejal en la segunda fase del plan de bacheo, siempre que los informes técnicos lo respalden.
3. **Visibilidad para el concejal.** Muchos concejales se oponen a un proyecto simplemente porque no se les ha dado ningún crédito público en él. Una mención en el discurso del alcalde (“Quiero agradecer al concejal Gómez su valioso aporte técnico a esta ordenanza”) puede ser suficiente para convertir a un opositor en un aliado en ese tema puntual.

11.5. La construcción de la mayoría en la primera votación importante

Llega el día de la sesión. El alcalde ha hecho el trabajo previo, pero la mayoría no está garantizada. ¿Qué puede hacer durante la sesión para inclinar la balanza?

- **Exposición clara y breve.** El alcalde no debe leer el proyecto de ordenanza, sino explicar, en 5 a 8 minutos, por qué es necesario, qué beneficios traerá y qué datos lo respaldan. El uso de una presentación visual diapositivas, infografías, mapas es altamente recomendable.
- **Apertura genuina al debate.** Escuchar las intervenciones de los concejales sin interrumpir, sin poner los ojos en blanco, sin mirar el celular. Aceptar críticas con humildad. Si un concejal señala un error en el proyecto, agradecer y proponer una corrección inmediata. Eso no debilita al alcalde; lo fortalece como líder democrático.
- **Flexibilidad táctica.** Si un artículo del proyecto genera resistencia en varios concejales, el alcalde puede proponer que ese artículo se vote por separado, o que se aplaze su discusión para una próxima sesión, permitiendo que el resto de la ordenanza se apruebe sin trabas.
- **El voto dirimente como último recurso.** El alcalde tiene voto dirimente en caso de empate. Pero usarlo en la primera sesión para imponer una ordenanza por un voto de diferencia es percibido como autoritarismo. Es preferible posponer la votación y construir mayoría en la siguiente sesión que ganar por la mínima y sembrar rencores.

11.6. Ejemplo ecuatoriano: la reforma presupuestaria que se aprobó con datos

En un cantón de la provincia de El Oro, el nuevo alcalde necesitaba aprobar una reforma presupuestaria urgente que reasignaba 180.000 dólares de gasto burocrático a inversión en bacheo y alumbrado. De los 7 concejales, 3 eran de su movimiento, 1 independiente y 3 de oposición abierta.

El alcalde, en lugar de presionar a sus 3 concejales para que votaran en bloque y buscar desesperadamente el cuarto voto, preparó un informe de 12 páginas con fotografías de las 50 calles más deterioradas del cantón, un mapa con la ubicación exacta de cada una, y una tabla que mostraba cuántas de esas calles estaban en la parroquia de cada concejal.

Una semana antes de la sesión, visitó personalmente al concejal independiente y a uno de los concejales de oposición. Les mostró el informe y les dijo: “En su parroquia hay 9 de las 50 calles más deterioradas. Esta reforma permitirá reparar 6 de ellas en los próximos 90 días. Yo no le pido que me apoye a mí; le pido que apoye a los vecinos de su parroquia”. Ambos concejales, viendo que votar en contra sería traicionar a sus propias bases, anunciaron su respaldo. La reforma se aprobó con 5 votos a favor, sin necesidad de voto dirimente, y los dos concejales de oposición que no la apoyaron quedaron aislados políticamente.

La clave fue, una vez más, la combinación de datos precisos, preparación previa, acercamiento personal y apelación al interés legítimo de cada concejal.

11.7. El manejo de la primera derrota: aprendizaje estratégico

Es altamente probable que, en algún momento de los primeros 100 días, el alcalde sufra una derrota en el Concejo. Quizá una ordenanza no alcance los votos necesarios, o una comisión emita un dictamen desfavorable, o una moción presentada por el alcalde sea rechazada. Lo que definirá al alcalde no es la derrota en sí, sino cómo la maneje.

Ya enunciamos algunas líneas en el Capítulo 5, pero conviene detallarlas en el contexto de los 100 días, cuando el alcalde está bajo el escrutinio intenso de la ciudadanía y los medios:

- **Jamás victimizarse públicamente.** Frases como “el Concejo no me deja trabajar” o “los concejales están en mi contra” trasladan la percepción de debilidad del Ejecutivo. La ciudadanía votó por un alcalde que resuelva, no por un alcalde que se queje.
- **Analizar en frío con el equipo.** ¿Faltó información? ¿Faltó conversación previa? ¿Algún concejal cambió su voto a último momento y por qué? ¿Hubo un error en la estrategia de negociación?
- **Reconfigurar la estrategia para la siguiente oportunidad.** Si la derrota se debió a falta de información, la próxima vez se enviará la documentación con más antelación. Si se debió a que un concejal se sintió ignorado, la próxima vez se le consultará personalmente.
- **Volver a la carga con más fuerza.** Una derrota no es el fin de nada. Muchas ordenanzas que fueron rechazadas en un primer intento fueron aprobadas meses después, con modificaciones, cuando las condiciones políticas maduraron.

Un caso ilustrativo ocurrió en un cantón de la Sierra Norte, donde el alcalde presentó en su segundo mes de gestión una ordenanza para regular el comercio informal en el centro cantonal, afectando a unos 400 comerciantes que ocupaban las aceras. Tres concejales, temerosos de la reacción de los vendedores, votaron en contra y la ordenanza fue rechazada. El alcalde, en lugar de declarar la guerra al Concejo, se reunió durante las siguientes cuatro semanas con cada concejal por separado, les mostró fotografías de las aceras intransitables, les presentó un plan de reubicación de los comerciantes a un nuevo mercado temporal y les pidió que ellos mismos sugirieran modificaciones al proyecto. Ocho semanas después, una versión mejorada de la ordenanza fue aprobada por unanimidad.

Resumen del Capítulo 11

- La primera sesión ordinaria del Concejo es un momento definitorio del estilo de gobierno; el alcalde no debe llegar sin haber conversado previamente con los concejales.
- La agenda legislativa de urgencia para los 100 días debe limitarse a lo indispensable: POA, presupuesto, exoneraciones sociales y, de ser necesario, ordenanza de presupuestos participativos.
- El trabajo previo a la sesión es más importante que la sesión misma: documentación con 7 días de antelación, reuniones bilaterales, y preparación de preguntas probables.

- La negociación debe basarse en datos e intereses legítimos, no en prebendas; incluir a los concejales en la narrativa del éxito los convierte en aliados.
- Durante la sesión, la exposición debe ser clara y breve, el debate debe ser acogido con humildad, y debe mostrarse flexibilidad táctica con artículos conflictivos.
- El ejemplo del cantón orense demostró que una reforma presupuestaria puede aprobarse con oposición incluida cuando se apela al interés parroquial de cada concejal.
- La primera derrota en el Concejo debe manejarse con análisis en frío, sin victimización, y reconfigurando la estrategia para la siguiente oportunidad. Una derrota bien gestionada puede ser el prólogo de una victoria futura.

PARTE III

**GOBERNAR PARA SERVIR: COMUNICACIÓN,
PARTICIPACIÓN Y MANEJO DEL PODER LOCAL**

CAPÍTULO 12

La comunicación de gobierno: informar, transparentar y construir comunidad

12.1. El abismo entre la comunicación de campaña y la comunicación de gobierno

Existe un abismo ontológico entre hacer campaña y gobernar, y ese abismo se refleja, quizá con mayor crudeza, en la comunicación. La campaña vive de la promesa, la simplificación y la polarización; el gobierno sobrevive de la credibilidad, la transparencia y la construcción de consensos. Sin embargo, un número sorprendentemente alto de alcaldes ecuatorianos atraviesa sus cuatro años de mandato sin haber modificado un ápice su esquema mental de comunicación. Siguen operando bajo la lógica del eslogan, la foto para la red social y el mitin permanente, como si gobernar fuera una larga campaña electoral. Este error no solo es conceptualmente erróneo, sino que, en muchas ocasiones, colinda con la ilegalidad, como veremos más adelante al analizar las disposiciones del Código de la Democracia y los pronunciamientos del Tribunal Contencioso Electoral (TCE) sobre propaganda anticipada.

La comunicación de campaña busca adeptos, la comunicación de gobierno busca legitimidad y corresponsabilidad. La campaña segmenta: electores propios, electores del adversario, indecisos. El gobierno integra: todos son ciudadanos, incluidos quienes votaron en contra. La campaña exagera; el gobierno debe ser rigurosamente exacto, porque cada cifra inflada es una mentira que destruye la confianza. La campaña promete; el gobierno informa, explica, rinde cuentas y, de ser necesario, admite errores.

El alcalde que entiende esta diferencia ingresa a un círculo virtuoso: a mayor transparencia, mayor credibilidad; a mayor credibilidad, mayor capital político; a mayor capital político, mayor capacidad de ejecución. El alcalde que no la entiende, en cambio, se desgasta en una huida hacia adelante donde cada vez debe gritar más fuerte mientras su audiencia, harta de ruido y cansada de promesas incumplidas, deja de escucharlo.

12.2. El marco legal de la comunicación municipal en Ecuador

La comunicación del alcalde no se desarrolla en un vacío jurídico. Está regulada, al menos, por cuatro cuerpos normativos que establecen derechos, obligaciones y límites.

En primer lugar, la Constitución de la República (2008), en sus artículos 16, 18 y 19, consagra el derecho de todas las personas a una comunicación libre, intercultural, incluyente y diversa, pero también el derecho a recibir información verificada y de calidad. El municipio, como entidad pública, no puede mentir, no puede ocultar información de interés público y no puede discriminar en el acceso a la información. La ciudadanía tiene el derecho constitucional de saber qué se hace con sus impuestos.

En segundo lugar, la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP) obliga a los GAD a publicar, de manera proactiva y en sus páginas web, información completa sobre su estructura,

remuneraciones, presupuestos, contrataciones y resultados de gestión. La comunicación municipal no es, por tanto, un acto discrecional que el alcalde hace “cuando quiere”; es una obligación legal permanente.

En tercer lugar, el Código de la Democracia (2009, reformado en 2023) prohíbe expresamente a las autoridades electas el uso de recursos públicos para promoción personal o para fines electorales. El artículo 278 es particularmente relevante: sanciona como infracción electoral grave la difusión de publicidad que promueva la imagen personal de la autoridad y no la gestión institucional. La línea roja es clara: está permitido informar que “el GAD municipal de San Jacinto del Pindo construyó 27 aulas escolares”; está prohibido decir “el alcalde X construyó 27 aulas escolares pensando en sus niños”. La diferencia no es semántica, es jurídica y ética.

Por último, la Ley Orgánica de Comunicación (2013), cuya constitucionalidad ha sido objeto de amplio debate y reformas parciales, establece el principio de que los medios públicos deben ser espacios de servicio, no de propaganda. Si el municipio posee una radio, un canal de televisión o un medio digital, este debe operar bajo estándares de servicio público, con espacios para todas las voces del cantón y no como un boletín de prensa unidireccional del alcalde.

12.3. El plan de comunicación del gobierno municipal: una hoja de ruta, no una ocurrencia semanal

Así como existe un Plan Anual de Contrataciones (PAC) y un Plan Operativo Anual (POA), debe existir un Plan Anual de Comunicación (PACOM). La comunicación improvisada es tan peligrosa como la obra improvisada. El PACOM no es un documento de cientos de páginas; puede resumirse en diez o doce páginas, pero debe contener:

1. **Objetivos de comunicación del año.** Por ejemplo: “Posicionar la gestión como transparente y cercana”, “Informar a la ciudadanía sobre el destino de cada dólar recaudado”, “Fomentar la participación en los presupuestos participativos”.
2. **Audiencias clave.** Jóvenes (redes sociales), adultos mayores (radio local), sector rural (perifoneo y carteleros parroquiales), gremios (boletines especializados), medios de comunicación locales.
3. **Mensajes fuerza.** No más de cinco ideas-fuerza que se repetirán a lo largo del año en todos los formatos. Ejemplo: “Cada obra tiene un número”, “El municipio rinde cuentas”, “Aquí se decide con la gente”.
4. **Canales y herramientas.** Redes sociales institucionales, página web, revista municipal impresa para zonas sin internet, programa radial semanal, ruedas de prensa quincenales, boletines, cadena de WhatsApp, carteleros fijos en las parroquias.
5. **Calendario anual.** Fechas clave (aniversario cantonal, fiestas parroquiales, rendición de cuentas, inauguraciones), con los mensajes específicos para cada ocasión.
6. **Indicadores de efectividad.** No basta con comunicar; hay que medir si el mensaje llegó: encuestas de percepción trimestrales, alcance e interacción en redes sociales, cobertura en medios locales, número de ciudadanos que asisten a los eventos municipales.

12.4. Las herramientas de comunicación municipal ética y su operación

Detallemos las herramientas más efectivas para un municipio ecuatoriano, conscientes de que muchos cantones tienen recursos limitados y no pueden contratar una agencia de publicidad.

El Facebook Live semanal. Transmitir en vivo, desde el perfil institucional del GAD, un segmento de 20 a 30 minutos cada semana, conducido por el alcalde o por el responsable de comunicación. No es un espacio para discursos, sino un formato de “noticiero de gestión” donde se muestra lo que se hizo en la semana, se anuncian las actividades de la siguiente y se responden preguntas enviadas previamente por la ciudadanía. El lenguaje debe ser coloquial pero respetuoso; el tono, informativo pero cálido.

El boletín de prensa con cifras. La herramienta más subestimada y peor utilizada. La mayoría de los boletines municipales son narrativos, adjetivados y vacíos: “El alcalde realizó una importante obra en beneficio de la comunidad”. Un boletín bien redactado es un parte de guerra con números: “El GAD de San Jacinto del Pindo concluyó la pavimentación de 1,2 kilómetros de la calle Simón Bolívar, entre la Av. Amazonas y la calle Guayas, beneficiando a 340 familias y 1.200 estudiantes que transitan diariamente. La obra tuvo un costo de 47.000 dólares y se ejecutó en 45 días”. Este boletín, enviado a los medios locales, tiene altísima probabilidad de ser publicado casi textualmente, porque le ahorra al periodista el trabajo de investigar las cifras.

La revista o periódico municipal. En zonas rurales donde el acceso a internet es limitado o nulo, el papel sigue siendo el rey. Una revista mensual o bimensual, de 8 a 12 páginas, impresa a dos tintas, con un diseño limpio, fotos grandes y mucho número, puede distribuirse gratuitamente en las juntas parroquiales, los centros de salud, las escuelas y los mercados. Su costo es bajo y su alcance, en comunidades desconectadas, es alto.

Las carteleras parroquiales. En cada parroquia rural y en los barrios urbanos más poblados, fijar carteleras metálicas con información renovada mensualmente: obras en ejecución, presupuesto asignado, fecha prevista de finalización, y un código QR que dirija a más información en la web. Esta herramienta, sencilla y barata, envía un mensaje de transparencia radical: el municipio no tiene nada que esconder.

La cadena de WhatsApp. En Ecuador, WhatsApp es, de facto, la red social más utilizada. Una lista de difusión municipal, donde se inscriban voluntariamente los ciudadanos, puede recibir dos o tres mensajes semanales con información de gestión. No es un espacio para saturar con propaganda, sino un canal directo, íntimo y efectivo para llegar a miles de personas sin depender de los medios tradicionales.

12.5. La técnica del número como generador de percepción de eficiencia

Ya hemos introducido esta técnica al hablar de los quick wins y de la Alcaldía Móvil. En el capítulo de comunicación, la elevamos a categoría de principio transversal. La técnica del número consiste en cuantificar sistemáticamente cada logro y comunicarlo con precisión, evitando los adjetivos huecos y las vaguedades.

¿Por qué funciona? La psicología cognitiva ha demostrado que las cifras exactas activan en el cerebro humano un mecanismo de credibilidad automática (Cialdini, 2021). La frase “arreglamos muchas calles” activa el escepticismo; la frase “reparamos 327 calles” activa la confianza. El número exacto sugiere que

hay un sistema de conteo, que la acción no es improvisada, que el alcalde está encima de los detalles, que la gestión no es un discurso, sino un proceso medible.

Proponemos que todo producto comunicacional del municipio incluya al menos una cifra concreta. No se informa “mejoramos la recaudación”, sino “aumentamos la recaudación del impuesto predial en un 28%, pasando de 1,2 millones a 1,54 millones de dólares en el primer semestre”. No se dice “entregamos ayudas sociales”, sino “entregamos 450 kits de alimentos a 450 familias vulnerables de 22 comunidades rurales, con una inversión de 13.500 dólares provenientes del ahorro en gastos protocolarios”.

Esta disciplina numérica no solo comunica eficiencia, sino que obliga a la propia administración a llevar un registro riguroso. Saber que cada viernes el alcalde comunicará las cifras de la semana genera, en todo el equipo municipal, una presión positiva por tener resultados concretos que reportar.

12.6. La rendición de cuentas creativa: del palo ceremonial, al encuentro vivo

La rendición de cuentas es una obligación legal y un derecho constitucional. Pero la mayoría de los municipios la reduce a un acto protocolar, aburrido y vacío: un salón a medio llenar, un estrado con banderas, un discurso de dos horas leído con monotonía, y una ciudadanía que bosteza o, peor, que ni siquiera asiste.

Proponemos un modelo radicalmente distinto: la rendición de cuentas viva, territorial y segmentada. No un acto, sino una temporada de rendición de cuentas que dure un mes y recorra el cantón.

- **Formato 1: El informe en la plaza.** En cada parroquia rural, una tarde de sábado, el alcalde y su equipo instalan una carpa, presentan en 20 minutos los resultados del año con infografías gigantes, y luego abren el micrófono durante una hora para que los ciudadanos pregunten, cuestionen, reclamen y propongan.
- **Formato 2: La rendición temática.** En la cabecera cantonal, una semana de rendición sectorial con segmentos de una hora: lunes de obra pública, martes de finanzas, miércoles de servicios, jueves de desarrollo social, viernes de participación. Cada director expone sus resultados ante los gremios y la prensa.
- **Formato 3: La rendición digital.** Un micrositio web donde cualquier ciudadano puede consultar, obra por obra, comunidad por comunidad, cuánto se presupuestó, cuánto se gastó, cuántos beneficiarios tiene y qué porcentaje de avance registra. Esta herramienta, aunque costosa en su implementación, es el estándar de transparencia máxima.

En todos los formatos, la técnica del número es omnipresente. No se rinde cuentas con palabras, sino con cifras auditables.

12.7. La propaganda anticipada y cómo evitarla

Uno de los riesgos más graves que acechan al alcalde, sobre todo en los últimos dos años de mandato, es el de incurrir en propaganda electoral anticipada y ser sancionado por el TCE. Las sanciones pueden ir desde multas hasta la destitución del cargo y la inhabilitación por varios años, lo que de paso aniquila cualquier aspiración de reelección.

La diferencia entre comunicación de gestión y propaganda electoral es, en teoría, clara: la primera informa sobre lo que el gobierno hace; la segunda promociona a la persona del alcalde con fines electorales. En la práctica, la línea puede ser tenue.

Recomendaciones para una comunicación blindada:

1. **Siempre hablar desde la institucionalidad, no desde la persona.** Usar “el GAD municipal” o “la Alcaldía”, no “yo”. Las fotografías y videos deben mostrar las obras y a los beneficiarios, no al alcalde posando en primer plano.
2. **Prohibir los colores y símbolos del movimiento político en la comunicación oficial.** La papelería, las vallas y las publicaciones del municipio deben usar los colores y el escudo del cantón, jamás los del partido del alcalde.
3. **No difundir logros de gestión en los 45 días previos a una elección,** aunque sean rigurosamente ciertos, porque el contexto los convierte automáticamente en propaganda.
4. **Separar nítidamente las cuentas institucionales de las cuentas personales en redes sociales.** El alcalde puede tener su perfil personal, pero en él no debe rendir cuentas de la gestión, sino compartir aspectos de su vida privada y sus opiniones ciudadanas.
5. **Someter cada publicación institucional a un filtro jurídico.** Preguntarse, antes de difundir: ¿Esto informa a la ciudadanía o me promociona a mí? Si hay duda, consultar con el procurador síndico.

Un caso aleccionador ocurrió en un cantón de la provincia del Azuay, donde un alcalde que aspiraba a la reelección publicó, seis meses antes de los comicios, un folleto de gestión de 40 páginas donde aparecía su fotografía 17 veces y su nombre completo en cada página. Un concejal opositor presentó la denuncia ante el TCE, que sancionó al alcalde con una multa de 10 salarios básicos unificados y una amonestación pública. El alcalde argumentó que solo estaba rindiendo cuentas; el TCE concluyó que había promocionado su imagen con fondos públicos. La multa fue lo de menos; el daño reputacional, y el tiempo y la energía perdidos en defenderse, fueron el verdadero castigo.

12.8. El manejo de la entrevista difícil y la conferencia de prensa hostil

En algún momento del mandato, el alcalde se enfrentará a una entrevista radial incómoda, a una pregunta trampa en una rueda de prensa o a un periodista hostil que busca hacerlo perder los papeles. La preparación para estos momentos no es un lujo, es una necesidad.

Principios de la entrevista en tiempos de crisis:

- **Jamás mentir.** Una mentira descubierta destruye el capital reputacional en segundos.
- **No responder con agresividad.** El periodista hostil busca la reacción visceral. Si el alcalde insulta, levanta la voz, o abandona la entrevista, el titular será esa reacción, no el tema de fondo.
- **El puente al mensaje clave.** Técnica de comunicación: ante cualquier pregunta incómoda, responder con un breve reconocimiento y luego “puentear” hacia el mensaje que se quiere transmitir.

Ejemplo: “Entiendo la preocupación por el retraso en esa obra, y justamente por eso hemos implementado un nuevo sistema de fiscalización que nos ha permitido retomar el cronograma en otras 15 obras...”.

- **Responder siempre con datos.** Un alcalde que domina las cifras de su gestión es inatacable en una entrevista. La ignorancia del dato propio es la mejor munición para el periodista hostil.

12.9. Ejemplo ecuatoriano de comunicación de gobierno exitosa

En un cantón de la provincia de Imbabura, una alcaldesa electa con un estrecho margen de votación entendió que su permanencia dependía de una comunicación radicalmente transparente. Implementó un sistema simple pero poderoso: todos los viernes, a las 12:00 del día, realizaba un Facebook Live de exactamente 22 minutos desde una obra distinta del cantón. En esos 22 minutos mostraba la obra, daba las cifras clave (costo, avance, beneficiarios) y respondía en vivo cinco preguntas de los ciudadanos enviadas durante la semana.

Al cumplir el primer año, la página del GAD había pasado de 3.000 a 28.000 seguidores orgánicos, sin un solo dólar de pauta pagada. Los medios locales, que inicialmente eran hostiles, empezaron a reproducir los videos porque contenían información de interés público. Y cuando, en el tercer año, la alcaldesa anunció su aspiración a la reelección, la ciudadanía ya sabía exactamente cuántas obras se habían hecho, cuánto habían costado y cuánta gente se benefició, porque durante 144 viernes consecutivos ella se los había contado con números, sin intermediarios y sin propaganda.

Resumen del Capítulo 12

- Existe un abismo entre la comunicación de campaña y la de gobierno: la campaña promete y polariza; el gobierno informa, transparenta e integra.
- La comunicación municipal en Ecuador está regulada por la Constitución, la LOTAIP, el Código de la Democracia y la Ley Orgánica de Comunicación. Es una obligación legal, no un antojo.
- Se recomienda formular un Plan Anual de Comunicación (PACOM) con objetivos, audiencias, mensajes fuerza, canales, calendario e indicadores de efectividad, tan riguroso como el PAC o el POA.
- Las herramientas de comunicación ética incluyen el Facebook Live semanal, el boletín de prensa con cifras, la revista municipal impresa para zonas rurales, las carteleras parroquiales y la cadena de WhatsApp.
- La técnica del número es el eje transversal: comunicar siempre con cifras exactas activa el mecanismo cerebral de credibilidad y obliga a la administración a llevar registros rigurosos.
- La rendición de cuentas debe ser creativa, territorial y segmentada: informes en la plaza parroquial, rendición temática en la cabecera cantonal y un micrositio web con acceso a datos obra por obra.

- La línea roja de la propaganda anticipada (artículo 278 del Código de la Democracia) exige comunicación institucional, no personal; y prohíbe los símbolos partidistas, la exaltación de la figura del alcalde y la difusión de logros en los 45 días previos a elecciones.
- El manejo de entrevistas hostiles se basa en la verdad, la serenidad, el puente al mensaje clave y el dominio absoluto de los datos propios.
- El ejemplo de Imbabura muestra cómo una comunicación transparente y numérica, sostenida semanalmente, construye una audiencia fiel y una legitimidad difícil de derribar.

CAPÍTULO 13

La atención al público como política de Estado cantonal

13.1. Más allá del buen trato: la atención como derecho y como indicador de gobernanza

La atención al ciudadano no constituye una concesión graciosa del funcionario público ni un plus de amabilidad que el municipio otorga cuando quiere quedar bien. Es un derecho ciudadano que deriva directamente del artículo 1 de la Constitución de la República, que consagra al Ecuador como un Estado de derechos y justicia social, y del artículo 227, que ordena que la administración pública se rija por los principios de eficiencia, eficacia, calidad, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación. Cuando un ciudadano es maltratado en una ventanilla municipal, no estamos ante una simple descortesía, sino ante una violación constitucional que, aunque no sea judicializada, corroe la legitimidad del gobierno cantonal.

Desde la teoría de la gobernanza, la atención al público es uno de los indicadores más sensibles de la calidad institucional porque mide la distancia entre el gobierno y los gobernados. Un municipio que trata bien a sus ciudadanos es un municipio que se percibe como propio. Un municipio que los maltrata es un municipio que se percibe como ajeno, como un aparato hostil al que hay que acudir solo por obligación y del que hay que huir lo antes posible (Aguilar Villanueva, 2019). Esa percepción de hostilidad es la antesala de la desafección política, que en Ecuador se expresa en los altos niveles de desconfianza ciudadana hacia las instituciones: según el Barómetro de las Américas, la confianza en los gobiernos municipales ecuatorianos se situaba en 2023 alrededor del 35%, lo que significa que casi dos de cada tres ciudadanos desconfían de su propio gobierno local (LAPOP, 2023).

El alcalde que entiende este dato no puede limitarse a dar instrucciones verbales de “tratar bien a la gente”. Debe construir una política integral de atención al ciudadano que abarque estructura, procedimientos, tecnología, formación y evaluación. Es decir, debe pasar de la ocurrencia a la institucionalización.

13.2. Estructura: la Dirección de Atención al Ciudadano y su jerarquía real

En el organigrama de la mayoría de los municipios ecuatorianos, la atención al ciudadano es una función subalterna, alojada en una oficina minúscula, con personal rotativo y sin capacidad real de incidir en la marcha de la administración. Esta ubicación marginal es un error de diseño institucional que el nuevo alcalde debe corregir desde el inicio.

Proponemos que la atención al ciudadano sea elevada al rango de Dirección Municipal, con dependencia directa del despacho de la Alcaldía y con las siguientes atribuciones:

- Supervisar el funcionamiento de todas las ventanillas de atención del municipio, incluyendo las que dependen de otras direcciones.

- Gestionar el sistema de quejas y sugerencias con poder real para exigir respuestas a los directores departamentales en plazos perentorios.
- Administrar el sistema de turnos, el portal web de trámites y la presencia del municipio en plataformas digitales de atención.
- Evaluar mensualmente la satisfacción ciudadana mediante encuestas presenciales y digitales, presentando informes públicos al alcalde y al Concejo.
- Coordinar las jornadas de Alcaldía Móvil y cualquier otra modalidad de atención desconcentrada.
- Capacitar permanentemente a los servidores municipales en el Protocolo de Atención al Ciudadano.

Sin una Dirección específica, con presupuesto, personal y atribuciones claras, la atención al ciudadano seguirá siendo una declaración de buenas intenciones que nadie ejecuta porque “no es mi competencia”.

13.3. Procedimientos: el Manual de Atención y Gestión de Quejas

La Dirección de Atención al Ciudadano debe elaborar, en los primeros 60 días de gestión, un Manual de Atención y Gestión de Quejas, aprobado mediante resolución administrativa y de obligatorio cumplimiento para todos los servidores municipales, incluidos los de libre nombramiento y remoción. Este manual debe contener:

- **Los canales de atención habilitados:** presencial, telefónico, WhatsApp, correo electrónico y portal web. Cada canal debe tener un responsable designado y un tiempo máximo de primera respuesta que no exceda las 24 horas en días hábiles.
- **La clasificación de los requerimientos ciudadanos en tres categorías:** (a) información general, que debe ser respondida de inmediato; (b) trámite, que debe seguir el procedimiento establecido con un plazo máximo informado al ciudadano; y (c) queja o denuncia, que debe recibir un número de seguimiento y una respuesta sustantiva en un plazo máximo de 15 días hábiles.
- **El procedimiento de escalamiento:** si un ciudadano no está satisfecho con la respuesta recibida, puede apelar a la Dirección de Atención al Ciudadano, que en 5 días hábiles debe revisar el caso y emitir una resolución. Si aun así persiste la insatisfacción, el caso se eleva al despacho del alcalde, que se compromete a resolverlo en audiencia personal en un plazo máximo de 10 días hábiles adicionales.
- **La prohibición expresa de derivar al ciudadano más de dos veces.** Si un ciudadano ha sido enviado de una ventanilla a otra y de esa a una tercera, el tercer funcionario tiene la obligación de resolver el problema o, si no es de su competencia, de acompañar personalmente al ciudadano hasta la ventanilla correcta.

13.4. Tecnología: el Sistema de Gestión de Atención Ciudadana (SIGAC)

Para que la política de atención funcione, se requiere un soporte tecnológico mínimo, al que llamaremos Sistema de Gestión de Atención Ciudadana (SIGAC). No se trata de un software costoso ni de una

consultoría millonaria; puede empezar con una hoja de cálculo compartida, siempre que cumpla con las siguientes funcionalidades básicas:

- **Registro único de cada interacción ciudadana:** fecha, hora, canal, nombre del ciudadano, tipo de requerimiento, funcionario responsable y estado del trámite.
- **Numeración automática de cada caso,** lo que permite al ciudadano consultar el avance de su gestión en línea y al municipio generar estadísticas en tiempo real.
- **Alertas automáticas cuando un caso está próximo a vencer su plazo de respuesta,** notificando al funcionario responsable y a su jefe inmediato.
- **Tablero de indicadores** visible para el alcalde, que muestre semanalmente: número de atenciones realizadas, número de quejas ingresadas, número de quejas resueltas, tiempo promedio de respuesta, índice de satisfacción ciudadana y distribución de casos por parroquia y por tipo de requerimiento.

La técnica del número encuentra aquí uno de sus campos de aplicación más potentes. Cuando el alcalde puede afirmar en su rendición de cuentas: “Este año recibimos 12.847 quejas ciudadanas, resolvimos satisfactoriamente 11.203, es decir, el 87,2%, y el tiempo promedio de respuesta fue de 8,3 días, muy por debajo del máximo legal de 15 días”, está generando una percepción de control, eficiencia y respeto que vale más que cien discursos.

13.5. Formación: el programa permanente “Servir con Dignidad”

La mejor estructura, los mejores procedimientos y la mejor tecnología se estrellan contra la indiferencia de un servidor público que no entiende su rol, que está desmotivado o que arrastra vicios de administraciones anteriores.

El alcalde debe instituir un programa permanente de formación al que llamaremos “Servir con Dignidad”, con las siguientes características:

- **Inducción obligatoria para todo nuevo servidor municipal,** sea de carrera o de libre nombramiento, que incluya un módulo específico sobre el Protocolo de Atención al Ciudadano.
- **Cápsulas mensuales de actualización,** de una hora de duración, en horario laboral, sobre temas como: comunicación asertiva, manejo del estrés, prevención de conflictos, primeros auxilios y derechos del ciudadano.
- **Simulacros de atención,** donde un “cliente incógnito” contratado por el municipio evalúa la calidad de la atención en las ventanillas y presenta informes que no son punitivos, sino formativos: no buscan sancionar al servidor, sino identificar áreas de mejora.
- **Reconocimiento público trimestral** a los tres servidores mejor evaluados por los ciudadanos, no con bonos en dinero, sino con un diploma firmado por el alcalde, una placa en la cartelera municipal

y una mención en el informativo cantonal. La motivación por reconocimiento social es, en el sector público, más eficaz y menos costosa que la motivación monetaria.

13.6. Evaluación: el Índice de Satisfacción del Ciudadano (ISC)

Lo que no se mide no se gestiona. Proponemos la creación del Índice de Satisfacción del Ciudadano (ISC), una métrica trimestral que se construye a partir de tres fuentes:

1. **Encuesta presencial aplicada a una muestra aleatoria de ciudadanos** que hayan realizado un trámite en el municipio durante el trimestre. La encuesta mide, en escala de 1 a 10, la amabilidad, la rapidez, la claridad de la información y la satisfacción general.
2. **Análisis de las quejas ingresadas al sistema**, clasificando su naturaleza y midiendo los tiempos de respuesta.
3. **Informes del “cliente incógnito”**, que aporta una evaluación cualitativa de la experiencia de atención.

El ISC se publica trimestralmente y se compara con los trimestres anteriores, identificando áreas de mejora y buenas prácticas. Cuando el ISC sube, el alcalde felicita públicamente a la Dirección de Atención al Ciudadano. Cuando baja, se convoca a una reunión de análisis y se implementan correctivos en un plazo de 30 días.

13.7. Ejemplo ecuatoriano: la transformación de la atención en un cantón de la provincia del Guayas

En un cantón costero con más de 200.000 habitantes, el nuevo alcalde se encontró con un panorama dantesco: el edificio municipal era un caos de filas desordenadas, ventanillas cerradas sin aviso, empleados que almorzaban en horario de atención, trámites que tomaban semanas porque “el director está de viaje”, y una ciudadanía que entraba al municipio con la resignación de quien ingresa a una cárcel burocrática.

El alcalde decidió que la atención al ciudadano sería la prioridad número uno de sus primeros 180 días, por encima incluso de las obras físicas. Las acciones que implementó fueron las siguientes:

- **Semana 1:** Emitió el Protocolo de Atención al Ciudadano con las reglas básicas: saludo, presentación, escucha, orientación y despedida. El incumplimiento se sancionaba con amonestación escrita en la primera falta, y con sumario administrativo en la segunda.
- **Semana 2:** Contrató a un técnico informático por 2.000 dólares mensuales durante tres meses y desarrolló un sistema en línea de turnos con notificación por WhatsApp. El ciudadano ya no madrugaba; pedía su turno desde casa y llegaba al municipio a la hora indicada.
- **Semana 3:** Instaló una “Oficina de la Primera Atención” en la planta baja del edificio, atendida por tres facilitadores que orientaban a cada ciudadano sobre a qué ventanilla dirigirse y qué documentos necesitaba exactamente. Esta medida por sí sola eliminó el 60% de las filas.

- **Semana 4:** Lanzó el programa “Servir con Dignidad” con una inducción masiva de dos sábados consecutivos a los que asistieron 180 servidores municipales. El alcalde inauguró personalmente el primer taller con un discurso de 10 minutos en el que dijo: “Yo no les exijo que quieran a este municipio. Les exijo que respeten al ciudadano que paga sus sueldos. Si no pueden respetar, renuncien. Si no renuncian y no respetan, los evaluaré y los cesaré conforme a la ley”.
- **Semana 8:** Publicó el primer informe del ISC, que mostró una satisfacción del 62%. Era un número bajo, pero honesto, y sirvió como línea de base. Seis meses después, el ISC había subido al 81%. Dos años después, alcanzaba el 91%.

La anécdota que recorrió el cantón fue la de una señora de 72 años que, al ser atendida en 12 minutos con su trámite de exoneración del predial, preguntó incrédula: “¿Esto ya está? ¿No tengo que volver mañana?”. Al confirmársele que no, la señora se echó a llorar y dijo: “En 40 años viniendo a este municipio, nunca me habían tratado así”. Esta historia, difundida por la propia señora en la radio local, hizo más por la reputación del alcalde que cien vallas publicitarias.

13.8. La técnica del número aplicada a la atención ciudadana

Reiteramos la importancia de cuantificar la atención. Cada mes, el alcalde debe conocer y comunicar:

- Número total de atenciones realizadas en el mes.
- Número de trámites ingresados y número de trámites completados en el plazo legal.
- Número de quejas recibidas, número de quejas resueltas y porcentaje de resolución.
- Tiempo promedio de espera en las ventanillas presenciales (medido con software de turnos o, en su defecto, con un reloj y una hoja de registro manual).
- Índice de Satisfacción del Ciudadano.

Estas cifras deben ser publicadas en la cartelera municipal, en la página web y en las redes sociales del GAD. La ciudadanía no solo tiene derecho a conocerlas; al verlas publicadas, percibe que el municipio está siendo gestionado con seriedad, con métricas, no con ocurrencias.

13.9. Errores que deben evitarse en la política de atención

- **No crear una ventanilla VIP para aliados políticos.** Nada destruye más rápido la percepción de equidad que ver a un dirigente barrial entrar sin hacer fila “porque es amigo del alcalde”. La atención debe ser igual para todos, sin distinción de filiación política, posición social o relación personal.
- **No prometer plazos que no se pueden cumplir.** Si el sistema no puede responder en 48 horas, no se prometa 48 horas. Es mejor prometer 15 días y cumplir 12, que prometer 5 días y cumplir 20.
- **No castigar al servidor por la queja del ciudadano sin antes escucharlo.** Toda queja contra un servidor debe ser investigada, y el servidor tiene derecho a ser oído antes de cualquier sanción. De

lo contrario, se instala un régimen de terror que paraliza a los funcionarios, que preferirán no hacer nada antes que arriesgarse a ser sancionados.

- **No descuidar la atención en las parroquias rurales.** Si el municipio tiene oficinas parroquiales, estas deben recibir el mismo nivel de inversión, capacitación y supervisión que la sede central. Un ciudadano rural maltratado es un ciudadano que no volverá a votar por quien lo ignoró.

Resumen del Capítulo 13

- La atención al ciudadano es un derecho constitucional, no una concesión; su calidad es un indicador directo de gobernanza.
- Se propone elevar la atención al rango de Dirección Municipal, con dependencia directa del alcalde y atribuciones reales de supervisión, gestión de quejas y evaluación.
- El Manual de Atención y Gestión de Quejas, aprobado en los primeros 60 días, debe establecer canales, plazos, categorías de requerimientos, procedimiento de escalamiento y prohibición de derivar al ciudadano más de dos veces.
- El Sistema de Gestión de Atención Ciudadana (SIGAC) puede empezar con herramientas simples, pero debe permitir numerar casos, hacer seguimiento en línea y generar alertas de vencimiento.
- El programa de formación “Servir con Dignidad”, con inducción, cápsulas mensuales, simulacros con cliente incógnito y reconocimiento público trimestral, transforma la cultura de atención.
- El Índice de Satisfacción del Ciudadano (ISC), basado en encuestas, análisis de quejas e informes del cliente incógnito, mide trimestralmente la calidad y se publica en formato accesible.
- El ejemplo del cantón guayasense demuestra que, con medidas de bajo costo, pero alta disciplina se puede pasar de una satisfacción del 62% al 91% en dos años.
- La técnica del número exige cuantificar mensualmente las atenciones, los trámites, las quejas, los tiempos de espera y el ISC, y publicar esas cifras como evidencia de gestión seria.
- Se identifican cuatro errores fatales: crear ventanillas VIP, prometer plazos imposibles, castigar sin escuchar y descuidar las parroquias rurales.

CAPÍTULO 14

Participación ciudadana y el presupuesto participativo real

14.1. La participación ciudadana en el Ecuador: mucho marco legal, poca práctica genuina

Ecuador dispone de uno de los marcos normativos más avanzados de América Latina en materia de participación ciudadana. La Constitución de 2008 consagra, en su artículo 95, el derecho de la ciudadanía a participar de manera protagónica en la toma de decisiones, la planificación y la gestión de los asuntos públicos. La Ley Orgánica de Participación Ciudadana (LOPC), promulgada en 2010, desarrolla los mecanismos concretos: audiencias públicas, presupuestos participativos, silla vacía, consejos ciudadanos sectoriales, asambleas locales y revocatoria del mandato, entre otros.

El COOTAD, por su parte, dedica varios artículos a la participación en el nivel cantonal, estableciendo la obligación de conformar el Consejo Cantonal de Planificación con participación de la sociedad civil y de someter el presupuesto de inversión a procesos de consulta popular. En teoría, ningún alcalde ecuatoriano puede aprobar el plan de desarrollo cantonal ni el presupuesto anual sin haber agotado instancias de participación.

La realidad, sin embargo, dista mucho de la norma. En un estudio realizado por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) en 2022, se constató que menos del 30% de los GAD municipales del país cumplía cabalmente con los procesos de presupuesto participativo, y que en la mayoría de los casos se trataba de actos formales, realizados a última hora, con escasa convocatoria y nula incidencia real en las decisiones de inversión. La participación, en muchos cantones, es un ritual vacío que desgasta la credibilidad de la propia norma y de la institución que la convoca (CPCCS, 2022).

El alcalde que aspire a una gobernanza auténtica debe hacer exactamente lo contrario: convertir la participación ciudadana en el corazón de su gestión, no porque se lo exige la ley, sino porque es la estrategia más inteligente para construir legitimidad, evitar conflictos y tomar mejores decisiones.

14.2. Los niveles de participación: informar, consultar, co-decidir

Conviene distinguir tres niveles de participación, que no son excluyentes sino complementarios:

- **Informar.** Es el nivel más básico y consiste en poner a disposición de la ciudadanía la información relevante en formatos comprensibles: estados financieros, planes operativos, informes de gestión, proyectos de ordenanza. Informar no es participar, pero es la precondition para que la participación sea real y no manipulada. Un ciudadano mal informado es un ciudadano manipulado.
- **Consultar.** Implica recoger la opinión de la ciudadanía sobre determinados temas, sin que esa opinión sea vinculante. Las audiencias públicas, las encuestas y los cabildos abiertos son instrumentos de consulta. Tienen valor político y orientan la decisión, pero no la determinan. El

alcalde que dice “voy a hacer lo que la audiencia decida” está abdicando de su responsabilidad de gobernar.

- **Co-decidir.** Es el nivel más profundo y genuino de participación. Implica que la ciudadanía, a través de mecanismos formalmente establecidos, toma decisiones vinculantes sobre una parte específica del presupuesto o del plan de gobierno. El presupuesto participativo es, por excelencia, el instrumento de co-decisión en el ámbito municipal, y por eso merece un tratamiento detallado.

14.3. El presupuesto participativo: más que un reparto de obras

El presupuesto participativo es un proceso mediante el cual una porción del presupuesto de inversión del municipio es priorizada directamente por la ciudadanía, a través de asambleas barriales, parroquiales y cantonales. Nació en Porto Alegre, Brasil, en 1989, y se ha extendido por todo el mundo como un mecanismo de profundización democrática y de eficiencia en el gasto público, porque la ciudadanía, al decidir en qué se invierte, también se apropia de la obra y la defiende políticamente (Baiochi, 2005).

En Ecuador, el artículo 304 del COOTAD establece que los GAD deben elaborar su presupuesto de manera participativa, y que la ciudadanía debe participar en la priorización del gasto de inversión. La norma es escueta y deja a cada municipio la potestad de regular el proceso mediante ordenanza.

El error que cometen muchos alcaldes es convertir el presupuesto participativo en un reparto de obras menores entre las comunidades, sin planificación, sin criterios técnicos y sin seguimiento. Las comunidades compiten por los recursos, los dirigentes más hábiles o agresivos se llevan la mayor parte, y el alcalde queda atrapado en una dinámica clientelar insostenible.

El presupuesto participativo bien diseñado, por el contrario, se rige por los siguientes principios:

- **Universalidad:** Todos los ciudadanos del cantón, sin distinción, tienen derecho a participar en la priorización.
- **Equidad territorial:** Los recursos se distribuyen entre parroquias y barrios con criterios objetivos: población, necesidades básicas insatisfechas, distancia a los servicios, entre otros.
- **Viabilidad técnica:** Las obras priorizadas por la ciudadanía deben ser evaluadas por los equipos técnicos del municipio para determinar su factibilidad, su costo real y su coherencia con el plan de desarrollo cantonal. Una asamblea no puede decidir construir un puente donde el estudio de suelos demuestra que es imposible.
- **Seguimiento y rendición:** Cada obra priorizada recibe un código de identificación, un plazo de ejecución y un informe público trimestral. La ciudadanía no solo prioriza; también fiscaliza.

14.4. Metodología para un Presupuesto Participativo real en un cantón ecuatoriano

Proponemos una metodología en cinco fases, adaptada a la realidad de los cantones ecuatorianos, que puede ser implementada incluso en municipios con recursos limitados:

Fase 1: Determinación del monto participable (enero). El alcalde, en conjunto con la Dirección Financiera y la Dirección de Planificación, determina el monto del presupuesto de inversión que será sometido a priorización ciudadana. La ley no establece un porcentaje mínimo, pero la práctica internacional y la lógica política recomiendan que sea al menos el 30% del presupuesto de inversión total, excluyendo los gastos corrientes y los proyectos estratégicos de largo plazo ya comprometidos. Si el presupuesto de inversión del cantón es de 5 millones de dólares, al menos 1,5 millones deberían ser priorizados participativamente. El monto se publica en medios locales, en carteleras parroquiales y en redes sociales durante la primera semana de enero. La comunicación debe ser precisa: “Este año, 1,5 millones de dólares serán decididos directamente por ustedes, en asambleas parroquiales y barriales. No es una consulta; es una decisión”.

Fase 2: Convocatoria y difusión masiva (febrero). La Dirección de Atención al Ciudadano, en coordinación con las juntas parroquiales rurales y los comités barriales urbanos, difunde ampliamente las fechas, horarios y lugares de las asambleas. La difusión debe ser multicanal: radio local, perifoneo, afiches en tiendas de barrio, redes sociales, WhatsApp. El objetivo es que ningún ciudadano pueda alegar que no se enteró.

Fase 3: Asambleas parroquiales y barriales de priorización (marzo). En cada parroquia rural y en cada sector urbano predefinido, se realiza una asamblea abierta a la que asisten, con voz, pero sin voto, el alcalde, los concejales y los directores departamentales. Un técnico municipal explica los criterios de priorización: las obras deben ser de competencia municipal, deben ser técnicamente viables y deben beneficiar a la comunidad en su conjunto, no a una persona o familia. Los ciudadanos proponen obras y las defienden públicamente. Luego, mediante votación a mano alzada o con papeletas, se priorizan las tres obras más votadas por cada parroquia o sector. El acta de la asamblea se firma en el acto y se entrega una copia a los dirigentes comunitarios.

Fase 4: Evaluación técnica y consolidación del plan (abril). Las Direcciones de Planificación, Obras Públicas y Finanzas evalúan las 50, 80 o 100 obras priorizadas por las asambleas en todo el cantón. Cada obra recibe un puntaje técnico basado en: factibilidad, costo estimado, población beneficiada, impacto en necesidades básicas insatisfechas y alineación con el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT). Las que no son viables son devueltas a la comunidad con una explicación técnica por escrito y se les ofrece la posibilidad de priorizar una obra alternativa en una asamblea extraordinaria.

Fase 5: Devolución pública y ejecución (mayo en adelante). En una segunda ronda de asambleas, el alcalde presenta personalmente el plan de inversión definitivo, con la lista de obras priorizadas que serán ejecutadas, su costo, su plazo y la fuente de financiamiento. Cada obra recibe un código y un responsable. A partir de ese momento, la ciudadanía puede hacer seguimiento en línea o en las carteleras municipales. Si una obra se retrasa, la comunidad tiene el derecho de pedir explicaciones, y el funcionario responsable tiene la obligación de darlas.

14.5. La técnica del número en el presupuesto participativo

La cuantificación rigurosa del proceso participativo es lo que distingue un proceso real de un simulacro:

- “En este año, realizamos 24 asambleas parroquiales y barriales, con la participación de 4.587 ciudadanos, que propusieron 312 obras, de las cuales 97 fueron priorizadas y serán ejecutadas con una inversión de 1,8 millones de dólares, beneficiando a 72.000 personas”.
- “De las 97 obras priorizadas, 34 son de agua potable y saneamiento, 28 de vialidad rural, 19 de infraestructura deportiva y 16 de espacios públicos, reflejando las verdaderas prioridades de nuestra gente”.

Estas cifras, presentadas en la rendición de cuentas anual, son un escudo contra las acusaciones de discrecionalidad y una prueba irrefutable de que el alcalde gobierna escuchando.

14.6. Los peligros del presupuesto participativo mal implementado

El presupuesto participativo no es una varita mágica. Si se implementa sin cuidado, puede generar más problemas de los que resuelve:

- **Cientelismo comunitario.** Si el alcalde o los concejales manipulan las asambleas, llevando a sus bases en buses y presionando para que se voten determinadas obras, el presupuesto participativo se convierte en un mecanismo de legitimación simulada del clientelismo.
- **Atomización de la inversión.** Si cada comunidad prioriza su microobra, los recursos se dispersan en cientos de pequeñas intervenciones inconexas, sin impacto estructural en el cantón. Para evitarlo, una parte del presupuesto participable debe destinarse a proyectos de alcance cantonal o multi parroquial, priorizados por el Consejo Cantonal de Planificación.
- **Desencanto si no se ejecuta.** No hay nada peor que una comunidad que priorizó una obra, la vio aprobada y luego nunca la vio ejecutada. La credibilidad del proceso depende de la ejecución real y en los plazos prometidos. Por eso, es preferible priorizar menos obras, pero garantizar su ejecución, que priorizar muchas y no cumplir.

14.7. Ejemplo ecuatoriano: el presupuesto participativo en un cantón de Cotopaxi

En un cantón cotopaxense de aproximadamente 60.000 habitantes, con 80% de población rural, el nuevo alcalde implementó en su primer año un presupuesto participativo con un monto de 800.000 dólares, equivalente al 35% del presupuesto de inversión. La metodología siguió las cinco fases antes descritas, pero el alcalde añadió dos innovaciones que resultaron determinantes para el éxito:

- **Voto secreto en urna,** en lugar de mano alzada, para evitar la presión de los dirigentes sobre sus bases. El alcalde argumentó: “Si en la elección nacional votamos en secreto, ¿por qué en la asamblea parroquial vamos a votar a la vista de todos?”. Los ciudadanos, especialmente los más humildes, agradecieron poder decidir sin miedo a represalias.
- **Rendición trimestral en la propia comunidad,** con informes fotográficos y testimonios de los beneficiarios. El alcalde regresaba cada tres meses a la parroquia donde se ejecutaba la obra y presentaba, con proyector y micrófono abierto, el avance. Si había retrasos, los explicaba sin excusas y daba una nueva fecha de entrega.

El resultado fue que, al cabo de cuatro años, todas las obras priorizadas en el primer presupuesto participativo fueron ejecutadas. La participación en las asambleas pasó de 800 personas en el primer año a 2.300 en el cuarto año. Y cuando el alcalde buscó la reelección, las 24 comunidades donde se había implementado el presupuesto participativo votaron por él con un promedio del 72% de los votos válidos.

14.8. El Consejo Cantonal de Planificación: un aliado, no un estorbo

El artículo 304 del COOTAD establece que el Consejo Cantonal de Planificación es el organismo encargado de formular el plan de desarrollo cantonal y de velar por su cumplimiento. Está integrado por el alcalde, los concejales, los representantes de las juntas parroquiales rurales y los representantes de la sociedad civil.

Muchos alcaldes ven en este Consejo una instancia incómoda que puede frenar sus iniciativas o exponer sus debilidades. En realidad, un Consejo de Planificación bien gestionado es un aliado estratégico: legitima las decisiones de inversión, absorbe parte de la presión de los grupos de interés y provee insumos técnicos y sociales que mejoran la calidad de la planificación.

El alcalde debe presidir personalmente las sesiones del Consejo no delegarlas en un director departamental, presentar los informes con puntualidad, escuchar las críticas sin actitud defensiva y, cuando sea necesario, ceder en puntos que no son esenciales para ganar autoridad moral en los que sí lo son.

Resumen del Capítulo 14

- Ecuador posee un marco normativo avanzado en participación ciudadana, pero en la práctica menos del 30% de los GAD cumple cabalmente con los procesos de presupuesto participativo; la mayoría realiza actos formales sin incidencia real.
- La participación tiene tres niveles: informar (precondición), consultar (opinión no vinculante) y co-decidir (decisión vinculante sobre parte del presupuesto). El presupuesto participativo es el principal mecanismo de co-decisión.
- El presupuesto participativo bien diseñado se rige por universalidad, equidad territorial, viabilidad técnica y seguimiento con rendición. No debe ser un reparto clientelar de obras menores.
- Se propone una metodología en cinco fases: determinación del monto participable en enero, convocatoria masiva en febrero, asambleas de priorización en marzo, evaluación técnica y consolidación en abril, y devolución pública y ejecución de mayo en adelante.
- La técnica del número exige cuantificar asambleas, participantes, obras propuestas, obras priorizadas y beneficiarios directos.
- Los peligros del proceso son el clientelismo comunitario, la atomización de la inversión y el desencanto si no se ejecuta lo prometido.
- El ejemplo del cantón cotopaxense muestra que con voto secreto y rendición trimestral en territorio se multiplica la participación y se construye una base de apoyo electoral sólida y legítima.
- El Consejo Cantonal de Planificación debe ser visto como un aliado que legitima las decisiones, no como un estorbo burocrático.

CAPÍTULO 15

La relación con el Concejo Municipal: el arte de las mayorías y el manejo de la oposición

15.1. El Concejo como órgano colegiado: ni sumisión ni guerra

Hemos abordado en los capítulos 5 y 10 los primeros pasos de la relación con el Concejo: el mapeo de concejales, la sesión inaugural y la primera agenda legislativa. Pero el relacionamiento con el órgano legislativo cantonal no termina en los primeros 100 días; es una tarea permanente que define, en gran medida, la gobernabilidad del mandato completo. Un alcalde que descuida al Concejo después del primer año está sembrando las semillas de su propia parálisis.

Conviene partir de una premisa realista: el Concejo Municipal no fue diseñado para ser un apéndice sumiso del Ejecutivo cantonal. La arquitectura institucional ecuatoriana, plasmada en el COOTAD, concibe al Concejo como un órgano de legislación y fiscalización, y a sus miembros como representantes populares con voz y voto propios. Pretender que los concejales actúen como empleados del alcalde es un error de comprensión del sistema político que conduce, inevitablemente, al conflicto. Pero tampoco es aceptable que el Concejo se convierta en un obstáculo sistemático que impida gobernar. El arte de la relación con el Concejo consiste en navegar entre esos dos extremos: ni sumisión ni guerra.

15.2. Clasificación actualizada de los concejales según su comportamiento

En el Capítulo 5 propusimos una tipología basada en la filiación política originaria. Pero la experiencia demuestra que, con el paso de los meses, las posiciones evolucionan. Un aliado natural puede distanciarse si se siente ignorado; un opositor leal puede radicalizarse si es humillado; un independiente puede convertirse en aliado pragmático si el alcalde cultiva la relación con inteligencia.

Proponemos una clasificación dinámica, basada en el comportamiento observable durante el primer año de gestión:

- **Aliado consistente.** Vota sistemáticamente con el alcalde, defiende su gestión en los medios, y aunque en privado pueda tener diferencias, las resuelve sin afectar la gobernabilidad. Suele pertenecer al mismo movimiento político, pero no siempre.
- **Aliado temático.** Vota con el alcalde en determinados temas obras para su parroquia, ordenanzas de su sector de interés y en otros mantiene independencia. Es el tipo de concejal más frecuente y valioso, porque su apoyo no es incondicional sino razonado, lo que le da legitimidad ante sus bases.
- **Independiente volátil.** No responde a ningún patrón predecible. Un día vota a favor, otro día en contra. Su voto depende de su estado de ánimo, de la presión de sus bases o de la última conversación que haya tenido en los pasillos. Con este tipo de concejal, la clave es la constancia en el trato respetuoso y la información permanente.

- **Oposición leal.** Vota en contra del alcalde en la mayoría de los temas, pero lo hace con argumentos, sin descalificaciones personales, y cuando el tema es de interés cantonal evidente, puede sumarse a la mayoría. Es un adversario, no un enemigo, y merece el mismo respeto que un aliado.
- **Oposición destructiva.** No busca legislar ni fiscalizar en beneficio del cantón; busca desgastar al alcalde por cualquier medio. Presenta mociones de censura sin fundamento, filtra información tergiversada a la prensa, convierte cada sesión en un espectáculo de acusaciones. Con este tipo de concejal, la estrategia es aislarlo sin confrontarlo, pues la confrontación le da oxígeno mediático.

15.3. Construcción de mayorías sesión a sesión: el arte de la negociación permanente

Construir mayoría en un Concejo fragmentado es una tarea artesanal que se realiza sesión a sesión, tema a tema. No existe la mayoría automática ni el cheque en blanco. Cada ordenanza, cada reforma presupuestaria, cada decisión de fiscalización requiere su propia estrategia de acercamiento.

Los pasos recomendados para construir mayoría en una sesión ordinaria son:

1. **Identificar la materia con al menos dos semanas de antelación.** El alcalde y su equipo definen qué temas se tratarán en la próxima sesión y, para cada uno, calculan cuántos votos necesitan y de dónde pueden provenir.
2. **Preparar el expediente técnico completo.** Como ya señalamos, nada irrita más a un concejal que recibir documentos incompletos o a última hora. El expediente debe incluir: proyecto de ordenanza o resolución, exposición de motivos, informes técnico y financiero, análisis de impacto y, si es posible, un resumen ejecutivo de una página.
3. **Identificar a los concejales clave para ese tema específico.** No siempre son los jefes de bloque; a veces, el voto decisivo lo tiene un concejal independiente o un opositor leal que tiene interés particular en la materia. Por ejemplo, si se trata de una ordenanza de turismo, el concejal que representa al sector hotelero tiene un interés directo que puede convertirlo en aliado para ese tema.
4. **Realizar reuniones bilaterales previas,** no para pedir el voto como un favor personal, sino para exponer el proyecto, escuchar las objeciones y recoger sugerencias. La frase clave es: “Concejal, quiero escuchar su opinión antes de que el proyecto se discuta en sesión, porque su experiencia en este tema es valiosa”. Esta frase, dicha con sinceridad, desarma resistencias.
5. **Incorporar, en la medida de lo posible, alguna sugerencia del concejal.** No se trata de desnaturalizar el proyecto, sino de incluir ajustes menores que hagan sentir al concejal que su voz fue tenida en cuenta. La psicología política es clara: quien siente que contribuyó a una decisión, difícilmente votará en contra de ella.
6. **En la sesión, reconocer públicamente el aporte de los concejales que apoyaron.** “Quiero agradecer al concejal Rodríguez su sugerencia sobre el artículo 7, que mejoró sustancialmente la

ordenanza”. Este reconocimiento no le cuesta nada al alcalde y vale políticamente mucho para el concejal.

15.4. El manejo de la oposición: diferenciar, respetar y aislar

No toda oposición es igual, y el alcalde que trata a todos los opositores con la misma vara está perdiendo oportunidades y creando enemigos innecesarios. La diferenciación es la clave.

Con la oposición leal, la estrategia es el respeto y la apertura. El alcalde debe reunirse periódicamente con los concejales de oposición leal, no para pedirles que cambien de bando, sino para escuchar sus críticas, explicar las decisiones del Ejecutivo y buscar puntos de coincidencia. A veces, una crítica de un opositor leal es más útil que un elogio de un aliado, porque permite corregir errores antes de que se conviertan en crisis.

Con la oposición destructiva, la estrategia es el aislamiento respetuoso. No se le ataca en público, no se le insulta, no se le da el protagonismo que busca. Simplemente, se le ignora cortésmente. Sus intervenciones se responden con datos y argumentos, nunca con descalificaciones. Sus denuncias se atienden por los canales institucionales, sin aspavientos ni contraataques. Con el tiempo, si el alcalde mantiene la serenidad, el opositor destructivo se aísla solo, porque los demás concejales incluidos los de su propio bloque se cansan de la confrontación estéril y prefieren trabajar con quien ofrece resultados.

15.5. Qué hacer cuando el alcalde pierde una votación

Como señalamos en el Capítulo 5, perder una votación es matemáticamente inevitable en un mandato de cuatro años. Pero el manejo de la derrota puede ser más importante que la victoria misma. Ahora profundizaremos en este aspecto, ya que el alcalde, pasados los primeros meses de gracia, se enfrenta al desgaste natural del poder y las derrotas se vuelven más probables.

Cuando el alcalde pierde una votación importante una ordenanza rechazada, una reforma presupuestaria bloqueada, una moción de censura aprobada, debe actuar con un protocolo de gestión de derrota que incluye:

1. **Aceptación inmediata y serena del resultado.** Nada de gritos, nada de abandonar la sesión, nada de declaraciones altisonantes a la salida. Un simple: “El Concejo ha decidido. Respetamos la decisión y seguiremos trabajando por el cantón”.
2. **Análisis en privado, con el equipo más cercano, de las causas reales de la derrota.** ¿Faltó información? ¿Faltó tiempo de preparación? ¿Se descuidó a algún concejal que se sintió ignorado? ¿Hubo una jugada política de última hora que no se anticipó? Este análisis debe ser honesto y despiadado, sin autoengaños.
3. **Revisión de la estrategia para el futuro inmediato.** Si la derrota se debió a que un bloque de concejales se sintió excluido de la negociación, la próxima vez se les incluirá desde el inicio. Si se debió a una filtración interesada a la prensa, se reforzará la confidencialidad del equipo.

4. **Comunicación externa cuidadosa.** A la prensa, el alcalde debe declarar: “La democracia es así. Hoy el Concejo tomó una decisión que respetamos. Nuestro compromiso con el cantón sigue intacto y seguiremos buscando los caminos para sacar adelante los proyectos que la ciudadanía necesita”. Nada de: “Los concejales se han vendido a los grupos de poder”. Esa frase, aunque pueda ser cierta, convierte al alcalde en víctima y a los concejales en enemigos jurados, cerrando toda posibilidad de futura negociación.
5. **Reformulación del proyecto y nueva presentación en el momento oportuno.** Muchas ordenanzas rechazadas en una primera votación fueron aprobadas meses después, con modificaciones y en un clima político más favorable. La persistencia inteligente es una virtud política.

15.6. El voto dirimente del alcalde: usarlo con cuentagotas

El artículo 316 del COOTAD otorga al alcalde voto dirimente en caso de empate en el Concejo. Es una herramienta legal, pero debe ser utilizada con criterio quirúrgico y en raras ocasiones. Un alcalde que recurre al voto dirimente cada dos sesiones está enviando el mensaje de que no es capaz de construir mayorías y de que gobierna imponiendo.

Recomendamos reservar el voto dirimente para tres situaciones:

- Temas de extrema urgencia que no pueden posponerse sin grave perjuicio para el cantón (por ejemplo, una reforma presupuestaria necesaria para atender una emergencia invernal).
- Temas de principios irrenunciables para el gobierno (por ejemplo, el código de ética o de austeridad).
- Situaciones donde el empate es el resultado de una maniobra dilatoria de la oposición destructiva, no de una genuina división de opiniones.

En los demás casos, es preferible aceptar el empate, posponer la votación y construir una mayoría sólida para la siguiente sesión. Un voto dirimente que gana una votación, pero pierde dos aliados es, en el largo plazo, una derrota disfrazada de victoria.

15.7. Ejemplo ecuatoriano: el alcalde que gobernó dos años en minoría con éxito

En un cantón amazónico de aproximadamente 35.000 habitantes, el alcalde electo se encontró con un Concejo adverso: de los 5 concejales, solo 1 era de su movimiento. Los otros 4 pertenecían a tres partidos distintos, y entre ellos había dos que, durante la campaña, habían sido abiertamente hostiles.

La mayoría de los analistas pronosticaba un gobierno bloqueado. Sin embargo, el alcalde aplicó una estrategia que merece ser estudiada en detalle:

- **Nunca pidió una mayoría permanente.** En lugar de intentar “comprar” a un concejal para tener 3 votos fijos, construyó alianzas temáticas, tema por tema.
- **Para cada ordenanza, identificaba al concejal con mayor interés en la materia y lo convertía en el ponente del proyecto.** Así, un concejal opositor se lucía presentando la ordenanza de turismo ante el pleno, con lo cual quedaba comprometido públicamente con su aprobación.

- **Visitaba personalmente, cada mes, la parroquia de cada concejal**, no para hacer proselitismo, sino para escuchar las demandas de la comunidad y, en la medida de lo posible, incluirlas en el plan de obras. Esto desarmaba la narrativa de que “el alcalde se olvida de las parroquias”.
- **Jamás confrontó a los concejales en los medios.** Cuando un concejal lo criticaba en la radio, el alcalde no respondía en el mismo tono, sino que invitaba al concejal a una reunión privada para “aclarar cualquier malentendido”. Con el tiempo, los concejales aprendieron que atacar al alcalde no les daba rating, porque él no entraba al juego.

El resultado fue que, en dos años, el alcalde aprobó 17 ordenanzas, ejecutó el 85% del presupuesto de inversión y, lo más importante, cuando llegó el tercer año, dos de los cuatro concejales opositores votaban ya con él en la mayoría de los temas, no porque hubieran cambiado de partido, sino porque habían descubierto que trabajar con el alcalde rendía más frutos para sus parroquias que enfrentarlo.

15.8. La relación con los concejales rurales: un capítulo aparte

Los concejales rurales representan a las parroquias del cantón y, en muchos casos, su poder político deriva de una relación directa y cotidiana con sus comunidades. Son, por naturaleza, más sensibles al abandono de sus territorios y más proclives a la protesta cuando sienten que la cabecera cantonal se lleva todos los recursos.

El alcalde debe prestar especial atención a los concejales rurales:

- **Visitar sus parroquias con frecuencia**, no solo cuando hay un problema, sino en las épocas normales, en las fiestas parroquiales, en las mingas comunitarias.
- **Asignar un porcentaje visible del presupuesto a obras en las parroquias rurales**, y comunicarlo con precisión numérica: “Este año, 420.000 dólares, equivalentes al 38% del presupuesto de inversión, se ejecutarán en las 6 parroquias rurales”.
- **Consultarles antes de tomar decisiones que afecten a sus territorios**, aunque la consulta no sea legalmente vinculante. Un concejal rural consultado es un aliado en potencia; un concejal rural ignorado es un enemigo seguro.
- **Apoyarles en sus gestiones ante otras instancias del Estado**, acompañándolos a reuniones con ministerios o con el gobierno provincial. Un alcalde que ayuda a un concejal rural a conseguir una obra del gobierno central se gana un aliado para todo el mandato.

Resumen del Capítulo 15

- La relación con el Concejo es una tarea permanente, no limitada a los primeros 100 días; el alcalde debe navegar entre la sumisión y la guerra, construyendo mayorías sesión a sesión.
- Los concejales evolucionan en su comportamiento: un aliado natural puede distanciarse, un opositor leal puede radicalizarse, un independiente puede convertirse en aliado temático. La tipología

dinámica incluye: aliado consistente, aliado temático, independiente volátil, oposición leal y oposición destructiva.

- La construcción de mayorías requiere preparación con dos semanas de antelación, expediente técnico completo, identificación de concejales clave para cada tema, reuniones bilaterales previas y reconocimiento público de los aportes en la sesión.
- Con la oposición leal, la estrategia es el respeto y la apertura. Con la oposición destructiva, el aislamiento respetuoso sin confrontación directa.
- La derrota en una votación debe manejarse con aceptación serena, análisis honesto de las causas, comunicación externa no victimista y reformulación del proyecto para una futura oportunidad.
- El voto dirimente debe reservarse para emergencias, principios irrenunciables o bloqueos dilatorios; usarlo con frecuencia debilita la autoridad moral del alcalde.
- El ejemplo del cantón amazónico demuestra que se puede gobernar dos años en minoría con una estrategia de alianzas temáticas, visitas mensuales a las parroquias de los concejales y cero confrontaciones mediáticas.
- Los concejales rurales requieren atención especial: visitas frecuentes, presupuesto visible para sus territorios, consulta previa y apoyo en sus gestiones ante otras instancias del Estado.

CAPÍTULO 16

Manejo de crisis reputacionales y políticas durante el mandato

16.1. La crisis como destino inevitable del gobierno municipal

No existe ningún gobierno municipal en Ecuador ni en el mundo que atravesase cuatro años de gestión sin enfrentar al menos una crisis seria. La crisis no es una anomalía; es una constante de la vida política. Puede adoptar múltiples formas: una denuncia de corrupción que estalla en los medios, un desastre natural que desborda la capacidad de respuesta del municipio, una protesta social que bloquea las vías del cantón, un escándalo personal de un funcionario cercano al alcalde, o una combinación de varios de estos factores en rápida sucesión.

La diferencia entre un alcalde que sobrevive a las crisis y uno que es devorado por ellas no reside tanto en la naturaleza de la crisis en sí, sino en la preparación previa y en el manejo de las primeras 24 a 72 horas. Como enseña la doctrina en comunicación de crisis (Coombs, 2019), lo que define el desenlace no es el hecho desencadenante, sino la respuesta que le da la autoridad. Una crisis mal manejada puede destruir en 48 horas una reputación construida durante tres años. Una crisis bien manejada puede, paradójicamente, fortalecer la percepción de liderazgo, porque la ciudadanía valora más al líder que supo enfrentar la tormenta que al líder que solo gobernó en tiempos de calma.

16.2. Tipología de crisis municipales en el contexto ecuatoriano

Conviene clasificar las crisis para saber qué herramientas aplicar en cada caso:

- **Crisis financiera.** El municipio se queda sin flujo de caja, no puede pagar sueldos, o una deuda oculta sale a la luz. Es frecuente en los primeros meses de gestión, cuando el diagnóstico revela pasivos no declarados.
- **Crisis de corrupción.** Una denuncia penal, un informe de la Contraloría General del Estado, una investigación periodística, una denuncia anónima con evidencias. Puede involucrar al alcalde directamente, a un familiar suyo o a un alto funcionario de su administración. Es la crisis más letal para la credibilidad.
- **Crisis por desastre natural.** Inundaciones, deslaves, sequías, incendios forestales. La capacidad de respuesta del municipio se pone a prueba de manera inmediata y la ciudadanía evalúa, en tiempo real, si el alcalde está a la altura o no.
- **Crisis social.** Una protesta que escala, un gremio que se declara en huelga, un bloqueo de vías por parte de comunidades indignadas. La gestión del orden público es competencia, en principio, de la Policía Nacional, pero la capacidad de diálogo y contención del alcalde es determinante.

- **Crisis reputacional personal.** Un escándalo privado del alcalde que trasciende a los medios: un divorcio polémico, un conflicto familiar, una denuncia de violencia, un video filtrado. Aunque sean asuntos de la vida privada, afectan gravemente la percepción pública, porque la ciudadanía no separa tajantemente la persona del cargo.

16.3. Principios generales del manejo de crisis

Sea cual sea la naturaleza de la crisis, existen principios universales que el alcalde debe observar:

1. **Rapidez.**

El silencio en las primeras horas es percibido como ocultamiento. El alcalde debe pronunciarse en un plazo máximo de 3 a 4 horas desde que la crisis estalla en los medios o en las redes sociales. No necesita tener todas las respuestas, pero sí mostrar que está al frente de la situación.

2. **Transparencia.**

La mentira, la omisión o la información a cuentagotas son bombas de tiempo. Si hay un problema, el alcalde debe salir a reconocerlo: “Sí, hay un desfase financiero. Lo estamos cuantificando y en 48 horas daré las cifras exactas y el plan de acción”.

3. **Humanidad.**

Ante una crisis que afecta a la población una inundación, un deslave, el alcalde debe estar en el terreno, con las botas puestas, abrazando a los afectados, no en un escritorio leyendo un comunicado. La empatía física, sensorial, es insustituible. Ante una crisis de corrupción, debe mostrar indignación genuina y compromiso con la investigación.

4. **Responsabilidad.**

Si el error es del municipio, hay que asumirlo sin excusas. “Me equivoqué”, “mi equipo se equivocó”, “asumo la responsabilidad”. La ciudadanía ecuatoriana, acostumbrada a políticos que nunca admiten errores, suele reaccionar positivamente ante un líder que pide disculpas de manera sincera. Pero cuidado: la disculpa debe ser puntual, no una constante, porque entonces se convierte en un signo de debilidad.

5. **Plan de acción.**

Las palabras sin un plan son solo retóricas. Junto con el reconocimiento del problema, el alcalde debe anunciar, en la misma comparecencia, las medidas concretas que se tomarán para resolver la crisis, con plazos y responsables: “He instruido a la Procuraduría Síndica que presente la denuncia ante Fiscalía en 24 horas. He ordenado una auditoría externa que estará lista en 15 días. Y a partir de mañana, todos los contratos municipales serán publicados en línea antes de firmarse”.

16.4. El manejo de las primeras 24 horas: el protocolo de choque

Toda crisis tiene una ventana crítica de 24 horas en la que se define la percepción pública del gobierno. Proponemos un protocolo de choque que el alcalde debe activar de inmediato:

- **Minuto 1 a 30:** Activar el Comité de Crisis, un grupo reducido de no más de cinco personas: el alcalde, el director de comunicación, el procurador síndico, el director del área afectada y un asesor externo de confianza. Este comité se reúne de inmediato físicamente o por videollamada y evalúa la situación con la información disponible.
- **Minuto 30 a 60:** Recopilar toda la información verificada. Separar los hechos de los rumores. Identificar los vacíos de información que aún no se pueden llenar. Preparar un primer comunicado interno para los funcionarios municipales, porque ellos serán preguntados por la prensa y por la ciudadanía y deben saber qué decir y qué no decir.
- **Hora 1 a 3:** Preparar la primera declaración pública del alcalde, que debe ser breve (3 a 5 minutos), transmitida en vivo por redes sociales y distribuida a los medios locales. El contenido de esta primera declaración se detalla en el siguiente apartado.
- **Hora 3 a 6:** Atender a los medios que lo soliciten, sin favoritismos, pero sin conceder entrevistas que no estén preparadas. En esta fase, es preferible una rueda de prensa controlada que diez entrevistas desordenadas.
- **Hora 6 a 24:** Monitorear la reacción de los medios y las redes sociales. Ajustar la estrategia si es necesario. Publicar un segundo comunicado si hay información nueva o si es necesario corregir alguna imprecisión.

16.5. Contenido de la primera declaración pública del alcalde ante una crisis

La primera declaración del alcalde es el momento más delicado de la crisis. Debe ser preparada con meticulosidad, pero transmitida con naturalidad. Su estructura recomendada es:

1. **Entrada directa sin rodeos.** “Me dirijo a la ciudadanía del cantón para informar sobre la situación relacionada con...”
2. **Reconocimiento del hecho, sin eufemismos.** “He sido informado de que en el contrato de la obra X se han detectado irregularidades que están siendo investigadas”. Si no hay información completa aún, se dice: “No tengo todavía todos los detalles, pero he ordenado una investigación inmediata”.
3. **Expresión de empatía o indignación, según el caso.** Si la crisis afecta a la población: “Comprendo profundamente la angustia de las familias afectadas por la inundación. Mi prioridad absoluta en este momento es ellos”. Si la crisis es de corrupción: “Comparto la indignación de la ciudadanía y no descansaré hasta que se esclarezcan los hechos”.
4. **Anuncio de medidas concretas e inmediatas.** “He dispuesto tres acciones: primera, presentar la denuncia ante Fiscalía el día de mañana; segunda, separar del cargo a los funcionarios involucrados mientras dure la investigación; tercera, contratar una auditoría externa que en 15 días entregue un informe público”.

5. **Compromiso con la verdad y la rendición de cuentas.** “Me he comprometido con la transparencia y lo sostengo. En las próximas 48 horas daré un informe detallado de los hechos que se vayan conociendo. No voy a ocultar nada”.
6. **Cierre en positivo, mirando al futuro.** “Este cantón es más fuerte que cualquier crisis. Vamos a superar esto juntos, con la verdad por delante y con el trabajo que nos caracteriza”.

16.6. Crisis de corrupción: el desafío más letal

De todas las crisis que puede enfrentar un alcalde, la de corrupción es la más devastadora, porque ataca directamente el núcleo de la legitimidad: la confianza. Un alcalde acusado de corrupción, aunque sea inocente, queda bajo sospecha permanente, y la sospecha en política es, a menudo, equivalente a la condena.

Las reglas específicas para enfrentar una crisis de corrupción son:

- **No minimizar, no descalificar a los denunciantes, no culpar a los medios.** Frases como “esto es una persecución política” o “los medios están comprados” no convencen a nadie y aumentan la percepción de que el alcalde tiene algo que esconder.
- **Ponerse del lado de la investigación, no frente a ella.** “Bienvenida la investigación. He pedido yo mismo que se investigue a fondo. Si alguien de mi administración cometió un delito, que pague con todo el peso de la ley”. Esta postura desarma a los adversarios que esperaban resistencia y ocultamiento.
- **Separar inmediatamente a los funcionarios involucrados,** aunque no esté probada su culpabilidad. No se trata de condenar sin pruebas, sino de garantizar la transparencia de la investigación. Un funcionario apartado del cargo mientras se investiga es una señal de seriedad.
- **No blindar a nadie, aunque sea un amigo cercano o un familiar.** El blindaje emocional es el error más frecuente y el más destructivo. Si el tesorero municipal es amigo de infancia del alcalde y aparecen evidencias en su contra, el alcalde debe ser el primero en pedir que se lo investigue. La lealtad personal no puede estar por encima de la probidad institucional.

16.7. Crisis por desastre natural: liderazgo en el barro

Las crisis por desastre natural inundaciones, deslaves, terremotos, incendios ponen a prueba las capacidades logísticas del municipio, pero también, y sobre todo, el liderazgo del alcalde. La ciudadanía no evalúa si el municipio tenía un plan de contingencia perfectamente redactado, sino si el alcalde estuvo allí, con ellos, en el momento más duro.

Los principios para este tipo de crisis son:

- **Presencia inmediata en la zona del desastre.** No basta con enviar un comunicado desde el despacho. El alcalde debe trasladarse al lugar de los hechos en las primeras horas y permanecer

allí el tiempo que sea necesario, acompañando a los damnificados, dirigiendo las operaciones de rescate y hablando personalmente con las familias afectadas.

- **Comunicación constante, cada dos o tres horas**, con información precisa y verificada. Nada de especulaciones. “Hasta las 14:00, tenemos confirmados 47 damnificados, 12 viviendas afectadas y 3 personas desaparecidas. Estamos trabajando con la Policía Nacional y los Bomberos en su localización”.
- **Coordinación visible con otras instituciones**. La ciudadanía necesita ver que el alcalde no está solo, que está articulando con la Prefectura, con el Gobierno Nacional, con los organismos de socorro. Esto no le quita mérito; le suma credibilidad.
- **Transparencia en la recepción y distribución de la ayuda**. Lamentablemente, las crisis humanitarias son terreno fértil para el clientelismo y la corrupción. El alcalde debe publicar diariamente un informe de la ayuda recibida y de cómo se distribuye, con nombres, cantidades y lugares. La técnica del número es aquí un antídoto contra la suspicacia: “Hemos recibido 2.400 kits de alimentos, 1.800 frazadas y 600 colchones, distribuidos así: parroquia A, 800 kits; parroquia B, 600 kits...”.
- **Seguimiento post crisis**. Cuando los medios se hayan ido y la emergencia inmediata haya pasado, el alcalde debe seguir visitando a los damnificados y supervisando la reconstrucción. La atención post crisis es lo que diferencia a un líder genuino de un oportunista mediático.

16.8. Crisis social: diálogo antes que represión

Las crisis sociales protestas, huelgas, bloqueos de vías tienen un potencial desestabilizador enorme, especialmente en cantones donde la conflictividad es crónica. El alcalde no tiene competencia directa sobre el orden público, que corresponde a la Policía Nacional, pero sí tiene la responsabilidad de generar condiciones de diálogo y de evitar que la situación escale.

Los pasos recomendados son:

- **Activar de inmediato la mesa de diálogo**, invitando a los dirigentes de la protesta, a los representantes del gremio o comunidad afectada y a las autoridades competentes. La mesa de diálogo no es un acto formal; es un espacio de negociación real donde el alcalde debe estar dispuesto a ceder en lo razonable y a explicar lo que no es posible.
- **No criminalizar la protesta social**. Frases como “esto es obra de agitadores pagados” o “son unos vándalos” cierran toda posibilidad de diálogo. Es preferible: “Respeto el derecho a la protesta pacífica. Pido a los manifestantes que mantengan la paz y los invito a sentarnos a dialogar esta misma tarde”.
- **Buscar soluciones intermedias y comunicarlas con precisión**. Si la protesta es por la falta de agua en una parroquia, el alcalde puede anunciar: “Vamos a enviar 6 tanqueros diarios mientras se

repara la tubería, que estará lista en 15 días. El costo de la reparación es de 30.000 dólares y ya está asignado”. La precisión de los números baja la temperatura del conflicto.

- **No hacer promesas que no se pueden cumplir.** Bajo la presión de una protesta, es tentador prometer lo que sea para desactivar el conflicto. Pero la promesa incumplida será la semilla de la próxima protesta, que será aún más virulenta. Es mejor decir “esto no es posible por estas razones” que mentir para salir del paso.

16.9. Ejemplo ecuatoriano: el alcalde que sorteó una revocatoria del mandato

En un cantón de la provincia de Santa Elena, un alcalde con alta popularidad enfrentó, en su tercer año de gestión, un proceso de revocatoria del mandato impulsado por un grupo de concejales opositores y financiado, según se supo después, por contratistas desplazados de la administración. La acusación principal era “incumplimiento del plan de trabajo”, aunque detrás había un conflicto por el control de los contratos de recolección de basura.

El alcalde aplicó una estrategia de blindaje que merece ser narrada:

- **No se victimizó públicamente.** Jamás dijo “me quieren tumbar porque soy honesto”. En lugar de ello, dijo: “La revocatoria es un derecho constitucional. Respeto a quienes la impulsan y me someteré a la decisión del pueblo”.
- **Intensificó la gestión en los meses previos a la votación.** Lejos de distraerse con la campaña electoral anticipada, el alcalde aceleró la entrega de obras. En los tres meses anteriores a la fecha de la revocatoria, inauguró 5 parques rehabilitados, 12 calles repavimentadas y un sistema de agua potable en una parroquia rural. El mensaje era: “Mientras ellos juntan firmas, nosotros trabajamos”.
- **Comunicó con números el cumplimiento del plan de trabajo.** Publicó un informe de 60 páginas, con tablas, gráficos y fotografías, que demostraba que el 72% de las obras prometidas en campaña estaban ejecutadas o en ejecución, y que el 28% restante estaba financiado y planificado para el último año. La técnica del número desarmó la narrativa de incumplimiento.
- **Recorrió personalmente los 44 barrios del cantón,** reuniéndose con grupos pequeños de vecinos, escuchando sus quejas y resolviendo problemas menores en el acto. No eran mítines, eran conversaciones en la sala de una casa, con café de por medio.
- **No atacó a los promotores de la revocatoria,** lo que habría generado simpatía hacia ellos. Simplemente los ignoró y concentró toda su energía en la gestión.

El resultado fue que la revocatoria fracasó: no alcanzó los votos necesarios y el alcalde salió fortalecido, con una popularidad mayor que antes del proceso. La lección es que el mejor blindaje contra una crisis política es la gestión, la comunicación honesta y la cercanía con la gente.

16.10. El Comité de Crisis: una estructura permanente, no de emergencia

La mayoría de los alcaldes no tienen un comité de crisis hasta que la crisis estalla. Ese es un error grave. Recomendamos que el alcalde instituya, desde el primer mes de gestión, un Comité de Crisis Permanente, que no se reúne a diario pero que está definido, entrenado y listo para activarse en cualquier momento.

El Comité de Crisis está integrado por:

- El alcalde, que lo lidera.
- El director de comunicación, que maneja los mensajes.
- El procurador síndico, que evalúa las implicaciones legales.
- El director financiero, que evalúa las implicaciones presupuestarias.
- Un asesor externo de comunicaciones con experiencia en crisis.
- El director del área potencialmente afectada, según la naturaleza de la crisis.

El Comité debe tener un protocolo de activación escrito, con los números de teléfono de cada miembro, los canales de comunicación de emergencia y un manual de vocería que establezca quién habla, cuándo y con qué límites.

Resumen del Capítulo 16

- Ningún gobierno municipal escapa a las crisis; la diferencia entre el que sobrevive y el que naufraga está en la preparación previa y en el manejo de las primeras 24 a 72 horas.
- Las crisis en los municipios ecuatorianos pueden ser financieras, de corrupción, por desastre natural, sociales o reputacionales personales. Cada una requiere herramientas específicas.
- Los principios universales del manejo de crisis son: rapidez, transparencia, humanidad, responsabilidad y plan de acción concreto con plazos y responsables.
- El protocolo de las primeras 24 horas incluye activar el Comité de Crisis, recopilar información verificada, preparar y difundir la primera declaración del alcalde, atender a los medios y monitorear la reacción.
- La primera declaración debe contener: entrada directa, reconocimiento del hecho, empatía o indignación, medidas concretas, compromiso con la verdad y cierre en positivo.
- La crisis de corrupción es la más letal y exige: no minimizar, ponerse del lado de la investigación, separar a los involucrados y no blindar a nadie por lealtad personal.
- La crisis por desastre natural exige presencia inmediata en el terreno, comunicación constante cada 2 o 3 horas, coordinación visible con otras instituciones y transparencia en la ayuda.

- La crisis social exige diálogo antes que represión, no criminalizar la protesta, buscar soluciones intermedias con números y jamás prometer lo que no se puede cumplir.
- El ejemplo del cantón de Santa Elena demuestra que la mejor estrategia frente a una amenaza como la revocatoria del mandato es intensificar la gestión y comunicar con números, no victimizarse ni atacar a los promotores.
- Se recomienda instituir un Comité de Crisis Permanente desde el primer mes de gestión, con protocolo de activación escrito y entrenamiento previo.

CAPÍTULO 17

Obras emblemáticas con visión de largo plazo y su impacto psicológico

17.1. La diferencia entre la obra cotidiana y la obra emblemática

Todo alcalde ejecuta obras. Es su función primordial. Pero no todas las obras tienen el mismo impacto psicológico en la ciudadanía. La obra cotidiana el bacheo, la limpieza de sumideros, el mantenimiento de luminarias es necesaria y debe cumplirse con eficiencia, pero no genera narrativa. La obra emblemática, en cambio, es aquella que transforma la identidad de un territorio, que la gente señala con orgullo, que se convierte en símbolo de una gestión y en referencia obligada de cualquier conversación sobre el cantón.

La obra emblemática no se define solo por su costo o su tamaño. Un parque infantil de 300 metros cuadrados puede ser más emblemático que un puente de dos millones de dólares si el parque está donde la comunidad lo necesitaba desde hace 30 años y el puente está en una zona poco transitada. Lo que convierte a una obra en emblemática es su capacidad de conectar con las emociones de la gente, de resolver una carencia histórica, de encarnar una promesa cumplida.

17.2. Criterios para seleccionar las obras emblemáticas

Proponemos que el alcalde, junto con su equipo de planificación, seleccione dos o tres obras emblemáticas para todo el mandato. No más, porque la dispersión de recursos y de atención mediática diluye el impacto. Los criterios de selección deben ser:

1. **Necesidad sentida por la población.** La obra debe resolver un problema que la gente ha padecido durante años: la falta de agua potable, la ausencia de un mercado digno, la inexistencia de espacios recreativos, el colapso de una vía estratégica. Si la obra no responde a una necesidad sentida, será vista como un capricho del alcalde.
2. **Visibilidad territorial.** La obra debe estar ubicada en un lugar de alta circulación, visible para la mayor cantidad posible de ciudadanos y visitantes. No se trata de hacer obras solo en el centro cantonal eso generaría resentimiento en las periferias, pero sí de asegurarse de que las obras emblemáticas tengan una ubicación estratégica que garantice su uso y su reconocimiento.
3. **Factibilidad financiera.** La obra debe ser realizable con los recursos disponibles o razonablemente gestionables, ya sea mediante crédito del BDE, cooperación internacional o alianzas público-privadas. Una obra emblemática paralizada por falta de fondos es el más devastador de los símbolos.
4. **Plazo de ejecución compatible con el mandato.** La obra debe estar terminada, o al menos en una fase avanzada visible, antes del último año de gestión. Una obra emblemática que se inaugura

un mes antes de las elecciones huele a electoralismo. Una obra que se inaugura en el segundo o tercer año demuestra planificación y capacidad de ejecución.

5. **Sostenibilidad.** La obra debe tener un plan de mantenimiento y operación que garantice su vida útil más allá del mandato del alcalde que la construyó. Un mercado que a los dos años está sucio y abandonado habla mal de quien lo construyó.

17.3. Financiamiento de las obras emblemáticas

Los municipios ecuatorianos disponen de varias fuentes para financiar sus obras emblemáticas:

- **Recursos propios.** La recaudación de impuestos y tasas municipales, si es gestionada con eficiencia, puede financiar una parte significativa de la inversión. En muchos cantones, sin embargo, la recaudación propia es insuficiente y se requiere complementar con otras fuentes.
- **Crédito del Banco de Desarrollo del Ecuador (BDE).** El BDE ofrece líneas de crédito para GAD con condiciones preferenciales. Pero acceder a esos créditos requiere que el municipio tenga capacidad de endeudamiento, lo que implica orden financiero, baja morosidad y un proyecto bien formulado. Un municipio desordenado no califica.
- **Transferencias del Gobierno Central.** Las asignaciones del Modelo de Equidad Territorial pueden destinarse a inversión, pero suelen ser insuficientes para obras de gran envergadura.
- **Cooperación internacional.** Agencias como la Unión Europea, el BID, CAF, la cooperación alemana (GIZ), japonesa (JICA) o china ofrecen recursos no reembolsables o créditos concesionales para proyectos de desarrollo local. Pero acceder a ellos requiere capacidad técnica para formular proyectos según los exigentes estándares de cada agencia.
- **Alianzas público-privadas.** En ciertos casos, una obra emblemática puede financiarse parcialmente con inversión privada, a cambio de concesiones o de la explotación comercial de parte de la infraestructura. Este modelo es complejo y requiere asesoría jurídica especializada, pero puede ser viable para mercados, terminales terrestres o centros de convenciones.

17.4. La técnica del número en las obras emblemáticas

Las obras emblemáticas no escapan a la técnica del número. Al contrario, la cuantificación rigurosa de su alcance y su beneficio es lo que las convierte en narrativa de gestión.

Ejemplos de cómo comunicar con números una obra emblemática:

- No decir: “Construimos el nuevo mercado municipal”. Decir: “Después de 40 años de espera, inauguramos el nuevo mercado municipal, con 248 puestos para emprendedores, 64 locales comerciales, patio de comidas con 18 restaurantes y un sistema de tratamiento de aguas residuales que procesa 12.000 litros diarios, beneficiando directamente a 3.500 familias”.

- No decir: “Mejoramos el sistema de agua potable”. Decir: “Pasamos de 8 horas de servicio a 24 horas continuas para 14 barrios, 28.750 personas, con una inversión de 3,2 millones de dólares y una planta de tratamiento que procesa 80 litros por segundo”.
- No decir: “Construimos un parque temático”. Decir: “Levantamos el Parque de la Juventud, con 4 hectáreas de áreas verdes, 2 canchas sintéticas, 1 pista de skate y un anfiteatro para 500 personas, construido con una inversión de 780.000 dólares”.

La precisión de los números tiene un doble efecto: por un lado, demuestra que la obra no fue improvisada, sino meticulosamente planificada; por otro lado, hace que la obra sea más difícil de criticar por los adversarios, porque los números son verificables.

17.5. La narrativa del progreso: la obra emblemática como hito de una historia más grande

Una obra emblemática no debería ser presentada como un hecho aislado, sino como un hito dentro de una narrativa más amplia de transformación del cantón. La ciudadanía no solo quiere ver edificios; quiere sentir que su cantón está avanzando, que el futuro es mejor que el pasado, que el esfuerzo colectivo está dando frutos.

Proponemos que el alcalde defina, desde el inicio de su mandato, una “Narrativa del Progreso Cantonal”, una historia de transformación que tenga un inicio (el diagnóstico del cantón al asumir), un desarrollo (las obras y acciones que se van ejecutando) y un desenlace (la visión del cantón al final del mandato).

Cada obra emblemática debe ser presentada como un capítulo de esa historia. Por ejemplo:

- “Cuando asumimos, encontramos que 14 barrios no tenían agua potable las 24 horas. Hoy, a dos años de gestión, los 14 barrios tienen agua continua. Hemos resuelto una deuda de 30 años con nuestra gente”. La obra de agua potable es, en esta narrativa, la prueba de que el alcalde cumple y de que el cantón está saldando sus deudas históricas.

17.6. La inauguración de la obra emblemática: un acto que trasciende el protocolo

La inauguración de una obra emblemática es uno de los momentos de mayor exposición y legitimación que tiene un alcalde. No debe ser un acto protocolario aburrido, con discursos interminables y cintas tricolores. Debe ser una celebración comunitaria que involucre a los beneficiarios reales de la obra.

Recomendamos que la inauguración incluya:

- **Testimonios de los beneficiarios, no solo discursos oficiales.** Que hable la señora que ya no tiene que caminar dos kilómetros por agua; que hable el emprendedor que ahora tiene un puesto digno en el nuevo mercado; que hable el joven que aprendió skate en la nueva pista. Los testimonios valen más que cualquier cifra.
- **Un acto simbólico que conecte con la historia del cantón.** Plantar un árbol, descubrir una placa con los nombres de los dirigentes que lucharon por la obra, entregar las llaves del mercado a la asociación de comerciantes.

- **Presencia de los concejales que apoyaron la obra**, reconociendo públicamente su aporte. Un alcalde que comparte el crédito es un alcalde que suma aliados.
- **Un video breve (3 a 4 minutos) que muestre el “antes y después”** de la obra, con imágenes del deterioro previo y de la nueva infraestructura. El impacto visual es inmediato y contundentes.

17.7. Ejemplo ecuatoriano: la regeneración urbana integral en un cantón costero

En un cantón de la provincia de Manabí, devastado por el terremoto de 2016, el nuevo alcalde electo en 2019 se propuso como obra emblemática la regeneración urbana integral del centro cantonal, que incluía: la reconstrucción del malecón, la peatonalización de cuatro calles aledañas, la construcción de un mercado de mariscos con estándares sanitarios, la reubicación de 200 comerciantes informales a un centro comercial popular y la instalación de 300 luminarias LED con postes de diseño patrimonial.

El presupuesto total de la obra era de 8,5 millones de dólares, de los cuales 5 millones provenían de un crédito del BDE y 3,5 millones de la cooperación internacional post-terremoto. La obra se ejecutó en 30 meses y fue inaugurada en el tercer año de gestión.

La comunicación de la obra se manejó con la técnica del número en cada fase:

- “En los primeros 12 meses, reubicamos a 187 de los 200 comerciantes informales en el nuevo centro comercial popular, construido con una inversión de 1,2 millones de dólares”.
- “A los 24 meses, el nuevo mercado de mariscos estaba operativo, con 48 puestos que cumplen normas sanitarias internacionales, generando 120 empleos directos y 300 indirectos”.
- “A los 30 meses, inauguramos el malecón regenerado, con 1,2 kilómetros de paseo peatonal, 4 plazoletas temáticas, 300 luminarias LED y 240 árboles nativos plantados”.

La inauguración fue una fiesta cantonal de tres días, con ferias gastronómicas, conciertos gratuitos y recorridos guiados por el nuevo malecón. El alcalde no se puso en el centro del escenario; puso a los comerciantes, a los pescadores del mercado de mariscos y a los jóvenes artistas locales. La obra fue tan exitosa que, durante la campaña por la reelección, los adversarios del alcalde ni siquiera intentaron criticarla; solo pudieron decir: “Esa obra la hizo él, pero nosotros la mantendremos mejor”.

17.8. El peligro de la obra faraónica que no se termina

Un riesgo que debe ser advertido es el de la obra faraónica: aquella que excede la capacidad financiera y técnica del municipio, que se anuncia con bombos y platillos, y que, años después, sigue siendo un esqueleto de hormigón abandonado.

En Ecuador hay varios ejemplos de obras municipales que se convirtieron en elefantes blancos: mercados que nunca se ocuparon, terminales terrestres que quedaron a medio construir, estadios que no se usan. Una obra faraónica es políticamente letal: es la prueba visible del fracaso, el monumento a la incapacidad. Para evitarlo, el alcalde debe ser meticulosamente realista en la planificación financiera, no dejarse tentar

por el brillo de la obra grandiosa y, sobre todo, asegurar los recursos completos antes de poner la primera piedra.

Resumen del Capítulo 17

- La obra emblemática se diferencia de la obra cotidiana por su capacidad de transformar la identidad territorial, resolver carencias históricas y generar narrativa de gestión. No se define solo por su costo, sino por su conexión emocional con la gente.
- Los criterios de selección son: necesidad sentida, visibilidad territorial, factibilidad financiera, plazo compatible con el mandato y sostenibilidad post-construcción.
- Las fuentes de financiamiento incluyen recursos propios, crédito del BDE, transferencias del Gobierno Central, cooperación internacional y alianzas público-privadas.
- La técnica del número es clave para comunicar el alcance y el beneficio de la obra emblemática, haciéndola más difícil de criticar y más impactante en la memoria ciudadana.
- La obra emblemática debe insertarse en una Narrativa del Progreso Cantonal más amplia, que cuente la historia de transformación del territorio desde el diagnóstico inicial hasta la visión de futuro.
- La inauguración debe ser una celebración comunitaria con testimonios de beneficiarios, actos simbólicos y reconocimiento a los concejales que apoyaron.
- El ejemplo del cantón manabita ilustra cómo la regeneración urbana integral, comunicada con números en cada fase, puede convertirse en un logro irrefutable incluso para los adversarios.
- El riesgo de la obra faraónica que no se termina debe ser conjurado con realismo financiero y garantizando el financiamiento completo antes de iniciar.

CAPÍTULO 18

La mancomunidad: cuando unirse hace la fuerza

18.1. Introducción: el mito del municipio autosuficiente

Existe una creencia arraigada en la cultura política ecuatoriana, especialmente en cantones pequeños e intermedios, según la cual cada municipio debe resolver por sí mismo todos sus problemas. Esta creencia, comprensible desde el orgullo local, choca sin embargo con una realidad financiera y técnica implacable: la mayoría de los 221 municipios ecuatorianos carece de la escala poblacional, de la capacidad recaudatoria y de la masa crítica de profesionales para gestionar eficientemente ciertos servicios, ciertas obras o ciertos problemas ambientales que desbordan las fronteras cantonales.

La recolección y disposición final de residuos sólidos, el manejo de una cuenca hidrográfica, la promoción turística de una región, la construcción de un relleno sanitario que cumpla las normas ambientales, o la adquisición de maquinaria pesada que se usa pocas veces al año, son ejemplos de desafíos que un municipio aislado difícilmente puede afrontar, pero que dos, tres o cinco municipios unidos pueden resolver con holgura.

La Constitución de la República del Ecuador, en su artículo 243, y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), en sus artículos 285 a 297, reconocen y regulan la mancomunidad como el mecanismo mediante el cual dos o más gobiernos autónomos descentralizados pueden asociarse de manera voluntaria para gestionar de manera conjunta competencias, obras o servicios, creando un nuevo sujeto de derecho público con personalidad jurídica propia. La mancomunidad no es una ocurrencia administrativa; es una institución constitucional diseñada precisamente para superar las limitaciones de escala que afectan a la mayoría de los municipios del país.

18.2. ¿Qué puede mancomunarse?

El artículo 286 del COOTAD establece que los GAD pueden mancomunarse para la gestión de competencias exclusivas, concurrentes o residuales. Esto abre un abanico de posibilidades que cubre prácticamente todas las áreas de la gestión municipal:

- **Residuos sólidos.** Varios cantones pueden compartir un solo relleno sanitario, repartiéndose los costos de construcción, operación y mantenimiento, en lugar de que cada uno mantenga un botadero a cielo abierto que contamina y genera sanciones del Ministerio del Ambiente.
- **Agua potable y saneamiento.** Municipios que comparten una fuente de agua pueden construir y operar conjuntamente una planta de tratamiento, en lugar de competir por el recurso.
- **Vialidad rural.** Varios cantones pueden adquirir maquinaria pesada de manera conjunta y rotar su uso según cronogramas establecidos, en lugar de que cada uno compre una retroexcavadora que permanece parada la mayor parte del año.

- **Turismo.** Cantones que comparten un atractivo natural o cultural (una ruta, un parque nacional, un corredor gastronómico) pueden promocionarse como un solo destino, multiplicando su atractivo y reduciendo los costos de promoción.
- **Seguridad ciudadana.** Municipios colindantes pueden compartir sistemas de videovigilancia, centrales de monitoreo o programas de prevención del delito.
- **Gestión de cuencas hidrográficas.** Varios cantones ubicados en la misma cuenca pueden coordinar la reforestación de las zonas altas, el manejo de las aguas servidas y la prevención de inundaciones.
- **Compras públicas conjuntas.** Varios municipios pueden unirse para adquirir insumos (luminarias LED, asfalto, tuberías, equipos informáticos) en mayor volumen, obteniendo precios más bajos y ahorrando recursos públicos.

La clave conceptual que el alcalde debe asimilar es que mancomunarse no significa renunciar a la autonomía, sino ejercerla con inteligencia. Un municipio que se mancomuna no se disuelve, no pierde sus competencias, no se subordina a otro. Simplemente, decide libremente ejercer una parte de sus competencias en conjunto con sus vecinos, porque ha concluido, con datos en la mano, que hacerlo solo sería más caro, de menor calidad o sencillamente imposible.

18.3. Las ventajas concretas de la mancomunidad

Más allá de la teoría jurídica, la mancomunidad ofrece ventajas muy tangibles para un alcalde que piensa en términos de gobernanza y legado:

18.3.1. Economías de escala. Un relleno sanitario que cumple con la norma ambiental cuesta, en Ecuador, entre 800.000 y 2 millones de dólares, dependiendo del tamaño y la tecnología. Para un cantón de 30.000 habitantes, esa inversión puede ser imposible de asumir en solitario. Pero si cuatro cantones de tamaño similar se unen, la inversión se divide entre cuatro, y el costo por habitante se reduce drásticamente. La técnica del número es aquí contundente: “En lugar de construir cuatro botaderos que contaminan 40 hectáreas, construimos un solo relleno sanitario que sirve a 120.000 habitantes, con un costo por familia de apenas 12 dólares al año”.

18.3.2. Acceso a cooperación internacional y financiamiento. Las agencias de cooperación internacional (Unión Europea, BID, CAF, cooperación alemana, japonesa, entre otras) miran con mucho mejores ojos un proyecto presentado por una mancomunidad de municipios que beneficia a 200.000 personas, que un proyecto aislado de un municipio que beneficia a 20.000. La escala es un factor decisivo para acceder a fondos no reembolsables y a créditos concesionales. Una mancomunidad puede lograr lo que cada uno de sus miembros, por separado, jamás obtendría.

18.3.3. Peso político para negociar con el Gobierno Nacional. Un alcalde que va solo a Quito a pedir una obra puede ser recibido por un funcionario de tercer nivel y despachado con buenas palabras. Cinco alcaldes unidos en mancomunidad, representando a 150.000 ciudadanos, serán recibidos por el ministro o por el propio Presidente. La unión multiplica el poder de negociación de cada municipio.

18.3.4. Continuidad más allá de los cambios de gobierno. Una mancomunidad bien constituida, con estatutos sólidos y un modelo de gestión profesional, trasciende los períodos de gobierno. Aunque cambien los alcaldes, la mancomunidad permanece, porque está respaldada por ordenanzas aprobadas por los respectivos Concejos Municipales y porque los servicios que presta se vuelven indispensables para la población. Esta continuidad es, para el alcalde fundador de la mancomunidad, una parte importante de su legado.

18.3.5. Blindaje contra la crítica política local. Cuando un alcalde emprende solo un proyecto costoso, está expuesto a que la oposición local lo acuse de despilfarro o de sobreprecio. Cuando el mismo proyecto se realiza en mancomunidad, con la participación de varios Concejos Municipales, varios alcaldes y varios equipos técnicos, la transparencia del proceso queda reforzada y la crítica malintencionada encuentra menos flancos por dónde atacar.

18.4. Los riesgos de la mancomunidad: cuando la unión fracasa

Sería deshonesto presentar la mancomunidad como una panacea. También tiene sus riesgos, y el alcalde debe conocerlos para evitarlos:

18.4.1. Desconfianza y rivalidades entre alcaldes. La principal causa de fracaso de las mancomunidades en Ecuador no es técnica, ni financiera, sino política. Alcaldes que desconfían unos de otros, que compiten por el protagonismo, que temen que el vecino se lleve más rédito político, o que simplemente no logran ponerse de acuerdo en cómo repartir los costos y los beneficios. La mancomunidad exige una madurez política que no siempre está presente.

18.4.2. Diseño institucional defectuoso. Una mancomunidad que nace sin estatutos claros, sin un modelo de financiamiento sostenible, sin reglas para la toma de decisiones y sin un gerente profesional, está condenada al fracaso. La mancomunidad no puede ser una ocurrencia de una reunión de alcaldes; debe ser una persona jurídica seria, con estructura, presupuesto y personal.

18.4.3. Asimetría entre los municipios miembros. Si en una mancomunidad hay un municipio grande y rico y dos pequeños y pobres, es probable que el grande asuma la mayor parte de los costos y que, tarde o temprano, se canse. Los estatutos deben prever mecanismos de compensación y reglas de distribución de cargas que todos sientan como justas.

18.4.4. Burocratización. Hay mancomunidades que, con el tiempo, se convierten en un ente burocrático más, con su propia nómina, su propio edificio y sus propias inercias, perdiendo de vista el objetivo para el que fueron creadas. La mancomunidad debe ser un medio, no un fin. El alcalde debe vigilar que se mantenga ágil, eficiente y enfocada en resultados.

18.5. Pasos prácticos para crear una mancomunidad exitosa

Si el alcalde, tras evaluar pros y contras, decide explorar la vía de la mancomunidad, recomendamos los siguientes pasos:

Paso 1: Identificar el problema común y los socios potenciales. Todo empieza con un problema que ningún municipio puede resolver solo: el botadero colapsado, la fuente de agua contaminada, la ruta turística desaprovechada. Luego, identificar qué municipios comparten ese problema y podrían estar interesados en resolverlo juntos. No se trata de invitar a todos los vecinos por cortesía, sino a aquellos que realmente tienen un interés común y una voluntad política genuina.

Paso 2: Realizar un estudio de prefactibilidad técnica y financiera. Antes de firmar nada, los municipios interesados deben encargar un estudio técnico que demuestre que la mancomunidad es viable y que el ahorro o el beneficio son reales. Por ejemplo: “Un relleno sanitario mancomunado para cuatro cantones costaría 1,6 millones de dólares, frente a 3,2 millones que costarían cuatro rellenos separados. El ahorro estimado es de 1,6 millones de dólares, es decir, el 50%”. La técnica del número es indispensable en este paso.

Paso 3: Negociar los estatutos con transparencia y equidad. Los estatutos de la mancomunidad deben ser aprobados por cada uno de los Concejos Municipales, y deben establecer con claridad: el objeto de la mancomunidad, los miembros, los órganos de gobierno (Asamblea de Alcaldes, Directorio, Gerente), el modelo de financiamiento (cuotas de cada municipio, tarifas del servicio, aportes externos), las reglas para la toma de decisiones (por mayoría simple, por mayoría calificada o por unanimidad), y el procedimiento para la salida voluntaria o la disolución.

Paso 4: Designar un gerente por concurso, no por cuota política. El error más frecuente es que la gerencia de la mancomunidad se convierta en un botín político que se reparte entre los municipios miembros. La mancomunidad debe ser gestionada por un profesional seleccionado por méritos, con experiencia en el área de que se trate, y evaluado por resultados.

Paso 5: Inaugurar la mancomunidad con un proyecto de alto impacto y corto plazo. Para consolidar la confianza entre los municipios y mostrar a las poblaciones que la mancomunidad funciona, conviene empezar con un proyecto que pueda ejecutarse en un plazo relativamente breve (12 a 18 meses) y que tenga un impacto visible para la ciudadanía. El éxito del primer proyecto es el mejor argumento para continuar.

18.6. Ejemplos ecuatorianos

18.6.1. La Mancomunidad de la Cuenca del Jubones (Azuay y El Oro). Esta mancomunidad, integrada por varios municipios de las provincias de Azuay y El Oro, gestiona el agua para riego de la cuenca del río Jubones, una zona agrícola de gran importancia. Los municipios, por separado, no podían negociar con el Gobierno Nacional la construcción de canales y sistemas de riego. Unidos en mancomunidad, lograron financiamiento del BDE y de la cooperación internacional para obras que benefician a miles de agricultores.

18.6.2. La Mancomunidad del Pacífico (Manabí y Santa Elena). Varios cantones costeros de Manabí y Santa Elena se unieron para promover el turismo de playa de manera conjunta, creando una marca regional y participando juntos en ferias internacionales. El costo de la promoción turística se redujo en un 60% para cada municipio, y la afluencia de turistas a la región aumentó significativamente.

18.6.3. Un intento fallido en la Amazonía (lección aprendida). En una provincia amazónica, cinco municipios intentaron crear una mancomunidad para la gestión de residuos sólidos. El proyecto era técnicamente impecable y contaba con financiamiento de la cooperación alemana. Sin embargo, la mancomunidad nunca despegó porque dos alcaldes entraron en conflicto por la ubicación del relleno sanitario: ninguno quería que estuviera en su cantón, aunque ambos querían beneficiarse del servicio. La lección es que la voluntad política es tan importante como la viabilidad técnica. Sin confianza y sin capacidad de ceder, la mancomunidad es imposible.

18.7. La técnica del número aplicada a la mancomunidad

La cuantificación es tan relevante en la mancomunidad como en cualquier otra política municipal:

- Al proponer la mancomunidad a los Concejos Municipales: “El estudio demuestra que la mancomunidad ahorrará a nuestro cantón 180.000 dólares anuales en la gestión de residuos sólidos, reducirá en un 70% las quejas ciudadanas por botaderos y nos permitirá acceder a un crédito del BDE de 2 millones de dólares al 5% de interés”.
- Al informar a la ciudadanía: “Gracias a la mancomunidad, dejamos atrás los 4 botaderos a cielo abierto que contaminaban 38 hectáreas y pusimos en marcha un relleno sanitario que atiende a 145.000 personas, con una inversión de 3,2 millones de dólares compartida entre los 4 municipios”.
- Al rendir cuentas: “La mancomunidad nos ha permitido ahorrar 420.000 dólares en dos años, que hemos reinvertido en 12 obras de agua potable en las parroquias rurales”.

Resumen del Capítulo 18

- La mancomunidad, reconocida por la Constitución y el COOTAD, permite que dos o más GAD gestionen conjuntamente competencias, obras o servicios, superando las limitaciones de escala de los municipios pequeños e intermedios.
- Las áreas más propicias para mancomunarse incluyen residuos sólidos, agua potable, vialidad rural, turismo, seguridad, gestión de cuencas y compras públicas conjuntas.
- Las ventajas concretas son: economías de escala, acceso a cooperación internacional, mayor peso político ante el Gobierno Nacional, continuidad más allá de los cambios de gobierno y blindaje contra la crítica local.
- Los principales riesgos son: desconfianza entre alcaldes, diseño institucional defectuoso, asimetría entre municipios y burocratización.
- Los pasos para crear una mancomunidad exitosa son: identificar el problema común y los socios, realizar un estudio de prefactibilidad, negociar estatutos transparentes y equitativos, designar un gerente por concurso y empezar con un proyecto de alto impacto y corto plazo.

- La técnica del número es indispensable para demostrar el ahorro, comunicar el beneficio a la ciudadanía y rendir cuentas con precisión.
- Ejemplos ecuatorianos como la Mancomunidad de la Cuenca del Jubones y la del Pacífico demuestran que la unión hace la fuerza; el caso fallido de la Amazonía enseña que sin voluntad política y confianza, la mancomunidad no prospera.

PARTE IV

**CIERRE DEL MANDATO, EVALUACIÓN DEL LEGADO Y
PROYECCIÓN POLÍTICA**

CAPÍTULO 19

Evaluación y rendición de cuentas permanentes como blindaje

19.1. La rendición de cuentas: de obligación legal a ventaja política

La Constitución ecuatoriana, en su artículo 100, y la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (LOPC), en sus artículos 88 al 94, establecen la obligación de todas las autoridades de elección popular de rendir cuentas anualmente a la ciudadanía. En el ámbito municipal, el COOTAD refuerza este mandato en el artículo 314, exigiendo que el alcalde informe sobre la ejecución presupuestaria, el cumplimiento del plan de desarrollo cantonal y la gestión institucional.

Sin embargo, en la práctica, la rendición de cuentas se ha convertido, en demasiados municipios ecuatorianos, en un acto ritual y vacío: un informe farragoso leído ante un auditorio semivacío, con gráficos ilegibles y un tono defensivo que busca más justificar lo no hecho que celebrar lo logrado. El resultado es una ciudadanía que desconfía de estos actos y una oportunidad de legitimación que se desperdicia cada año.

El alcalde que entiende la gobernanza como la entiende este libro transforma la rendición de cuentas en una de sus principales ventajas políticas. No rinde cuentas porque se lo exige la ley; rinde cuentas porque sabe que la transparencia es el mejor blindaje contra la crítica malintencionada, la desinformación y la corrosión de la confianza. Cada informe de rendición es, en realidad, una pieza de comunicación política de altísimo valor, que no se limita a enumerar obras, sino que construye una narrativa de honestidad, eficiencia y respeto por el ciudadano.

19.2. Los pilares de una rendición de cuentas transformadora

Para que la rendición de cuentas deje de ser un requisito burocrático y se convierta en un activo político, debe sustentarse en cuatro pilares:

1. **Periodicidad.** La rendición anual es el mínimo legal, pero insuficiente. El alcalde debe implementar un sistema de micro-rendiciones trimestrales, que pueden ser digitales o presenciales, y que mantienen a la ciudadanía informada de manera constante. Al final del año, la rendición anual será la consolidación de lo que la gente ya sabe, no una avalancha de información que nadie procesa.
2. **Lenguaje ciudadano.** Los informes de gestión suelen estar escritos en jerga técnica y contable que solo entienden los funcionarios que los redactaron. El alcalde debe exigir que todos los informes de rendición sean elaborados en un lenguaje comprensible para un ciudadano con educación básica. Si una persona que solo terminó la escuela no entiende el informe, el informe no sirve.
3. **Contrastabilidad.** La rendición de cuentas no debe limitarse a describir lo que se hizo, sino que debe contrastarlo con lo que se prometió. Por ejemplo: "Prometimos reparar 100 calles en el año;

reparamos 127”. O: “Prometimos construir 3 centros de salud; construimos 2 y el tercero está en fase de contratación”. La ciudadanía valora la honestidad de reconocer lo no cumplido casi tanto como la eficiencia de cumplir lo prometido.

4. **Participación.** La rendición de cuentas no debe ser un monólogo del alcalde. Debe incluir un espacio amplio para preguntas, críticas y sugerencias de la ciudadanía. Un alcalde que se somete a preguntas incómodas en público y las responde con calma y con datos gana más respeto que el que solo acepta preguntas filtradas.

19.3. El sistema de micro-rendiciones trimestrales

Proponemos un sistema de micro-rendiciones trimestrales que opera de la siguiente manera:

- **Cada tres meses**, el alcalde publica en la página web del GAD y en las redes sociales institucionales un “Tablero de Cumplimiento” que contiene, para cada una de las áreas de gestión (obra pública, servicios, salud, educación, turismo, etc.), los indicadores de avance con respecto a las metas anuales.
- **El formato es visual y numérico**, no textual. Gráficos de barras, porcentajes grandes y legibles, semáforos (verde: cumplido o al día; amarillo: en ejecución con retraso leve; rojo: no iniciado o con retraso grave).
- **Cada indicador tiene una glosa explicativa** que informa al ciudadano qué significa esa cifra en términos concretos. No basta decir: “Avance del 67% en el plan de bacheo”. Hay que decir: “Hemos reparado 67 de las 100 calles priorizadas para este año. A continuación, la lista de las 67 calles reparadas, con fotografías del antes y después, y el cronograma de los 33 restantes”.
- **La publicación va acompañada de un video de 3 a 4 minutos** en el que el alcalde, de pie frente al Tablero de Cumplimiento, explica los puntos más importantes con un lenguaje cálido, cercano y sincero.
- **Cada publicación trimestral incluye un enlace a un formulario de preguntas**, donde cualquier ciudadano puede solicitar aclaraciones o información adicional sobre algún indicador. Las preguntas más frecuentes o relevantes son respondidas por el alcalde en un video complementario una semana después.

19.4. La rendición anual: el acto público de mayor envergadura

La rendición de cuentas anual es un acto solemne, pero no por ello debe ser aburrido. Recomendamos que se realice en un espacio amplio y neutral un coliseo, un teatro municipal, una plaza, con transmisión en vivo por redes sociales y radio local, y con la presencia de todos los concejales, los representantes de las juntas parroquiales, los gremios y la sociedad civil organizada.

La estructura propuesta para el acto de rendición anual es:

1. **Informe ejecutivo del alcalde (20 a 25 minutos).** El alcalde presenta, con apoyo de pantallas y material audiovisual, los principales resultados del año: cuánto se recaudó y en qué se gastó, cuántas obras se ejecutaron, cuántas familias fueron beneficiadas directamente, qué se avanzó en los proyectos emblemáticos y qué no se pudo cumplir y por qué.
2. **El poder de los números en la rendición anual.** Como hemos reiterado, la precisión numérica es la columna vertebral de la credibilidad. El informe debe incluir datos como: “Este año, el municipio recaudó 4,2 millones de dólares en impuestos y tasas, un 18% más que el año anterior. De cada dólar recaudado, 62 centavos se destinaron a inversión, 28 a gasto corriente y 10 a servicio de la deuda. Ejecutamos el 94% del presupuesto de inversión, lo que equivale a 3,8 millones de dólares en obras y servicios para la ciudadanía”.
3. **Participación ciudadana en el acto (30 a 40 minutos).** Se abre un espacio para que los ciudadanos presentes inscritos previamente o seleccionados por sorteo puedan hacer preguntas, críticas o sugerencias. El alcalde responde personalmente, con honestidad y sin evasivas. Si no sabe la respuesta, lo dice: “Esa información no la tengo ahora, pero me comprometo a hacérsela llegar en 48 horas”. Y cumple.
4. **Anuncio de las metas del próximo año (10 minutos).** La rendición de cuentas no solo mira al pasado; proyecta el futuro. El alcalde anuncia las prioridades de inversión del siguiente año, informa sobre los proyectos que se iniciarán y adelanta las fechas aproximadas de las próximas asambleas de presupuesto participativo.

19.5. Ejemplo ecuatoriano: el informe de fin de año con consulta popular en un cantón de El Oro

En un cantón oreño de aproximadamente 90.000 habitantes, el alcalde implementó, a partir de su segundo año, una innovación que merece ser narrada: la rendición de cuentas con consulta popular no vinculante. El mecanismo era el siguiente:

- Dos semanas antes del acto de rendición, el municipio publicaba en su página web y en las redes sociales una encuesta de 10 preguntas, donde los ciudadanos podían calificar, en escala de 1 a 5, su satisfacción con distintos aspectos de la gestión: recolección de basura, estado de las vías, atención al público, seguridad, espacios públicos, entre otros.
- El día de la rendición, el alcalde presentaba no solo los indicadores oficiales, sino también los resultados de la encuesta ciudadana, contrastándolos. Por ejemplo: “Según nuestros registros, ejecutamos el 94% del presupuesto de inversión. Pero según la encuesta que ustedes respondieron, solo el 62% está satisfecho con el estado de las vías. Eso significa que, aunque hicimos mucho, no fue suficiente, o no supimos comunicarlo bien, o las obras no llegaron a los barrios que más las necesitaban. El próximo año, nos enfocaremos en esos barrios”.
- Esta honestidad, lejos de debilitar al alcalde, lo fortaleció. La ciudadanía valoró que el alcalde no se escondiera detrás de las cifras oficiales, sino que se sometiera al escrutinio real de la gente y usara ese escrutinio para orientar la gestión.

La encuesta de satisfacción se convirtió en un termómetro trimestral, y al cabo de cuatro años, la percepción de mejora en los servicios municipales pasó del 48% al 81%.

19.6. La técnica del número en la rendición de cuentas: el metadato

Existe un recurso adicional que hemos denominado “el metadato”: no solo informar las cifras de la gestión, sino también las cifras de la propia rendición de cuentas. Es decir, cuantificar el acto de rendir cuentas para demostrar que se rinde cuentas con seriedad y amplitud.

Ejemplos de metadatos que deben publicarse junto con cada informe de rendición:

- “Este informe fue descargado 3.247 veces de nuestra página web en los primeros 7 días”.
- “Recibimos 218 preguntas de la ciudadanía, de las cuales respondimos 210 en un plazo promedio de 3,2 días. Los 8 restantes están en proceso de recopilación de información adicional”.
- “Nuestra rendición de cuentas fue transmitida en vivo por 3 radios locales y seguida por aproximadamente 5.000 personas en Facebook Live”.
- “Realizamos 12 asambleas de micro-rendición en las 6 parroquias rurales y en 6 barrios urbanos, con la participación total de 1.847 ciudadanos”.

Estos metadatos transmiten, por sí mismos, un mensaje de seriedad y transparencia: el alcalde no solo hace, sino que cuenta lo que hace, y cuenta incluso cómo lo cuenta. Es una capa adicional de credibilidad.

Resumen del Capítulo 19

- La rendición de cuentas es una obligación legal en Ecuador, pero la mayoría de los alcaldes la convierten en un acto ritual y vacío. El alcalde con visión de gobernanza la transforma en una ventaja política y en un blindaje contra la crítica.
- Los cuatro pilares de una rendición transformadora son: periodicidad (micro-rendiciones trimestrales), lenguaje ciudadano, contrastabilidad (lo prometido vs. lo cumplido) y participación real.
- El sistema de micro-rendiciones trimestrales utiliza un Tablero de Cumplimiento visual, con semáforos y glosa explicativa, acompañado de un video del alcalde y un formulario de preguntas abierto.
- La rendición anual es un acto público que incluye informe ejecutivo con números, preguntas del público, anuncio de metas futuras y, como innovación, encuesta de satisfacción ciudadana.
- El ejemplo de El Oro demuestra que contrastar las cifras oficiales con la percepción ciudadana y reconocer las brechas fortalece la credibilidad del alcalde.
- La técnica del número se aplica también como “metadato”: cuantificar las descargas, las preguntas respondidas y la participación en las micro-rendiciones, para demostrar que la rendición en sí misma es un proceso serio y medido.

CAPÍTULO 20

El último año: asegurar el legado y evitar la parálisis de "pato cojo"

20.1. El síndrome del "pato cojo": su significado y su peligro

El concepto de "pato cojo" (lame duck) proviene de la política estadounidense y designa al gobernante que, habiendo agotado su mandato o no pudiendo ser reelegido, pierde influencia y capacidad de acción, porque sus subordinados empiezan a mirar hacia el futuro gobierno y sus aliados empiezan a tomar distancia. En el contexto municipal ecuatoriano, donde la reelección es posible, el "pato cojo" puede manifestarse de dos maneras:

- Si el alcalde no busca la reelección, sea por decisión propia o por impedimento legal, el último año se convierte en una agonía donde el equipo se desmoraliza, los proveedores desconfían y los adversarios se envalentonan.
- Si el alcalde sí busca la reelección, el último año puede caer en la tentación opuesta: abandonar la gestión para dedicarse de lleno a la campaña, desatendiendo las responsabilidades del cargo y exponiéndose a críticas fundadas de electoralismo.

Ambos escenarios son evitables si el alcalde planifica el último año con la misma meticulosidad con la que planificó los primeros 100 días.

20.2. Estrategia para mantener el ritmo de obra hasta el final

La principal medicina contra el síndrome del pato cojo es la obra. Un municipio que sigue ejecutando proyectos, inaugurando infraestructura y mejorando servicios hasta el último mes de gestión no se paraliza. La ciudadanía percibe movimiento, el equipo mantiene la moral alta y los adversarios no encuentran el flanco de la inacción para atacar.

Recomendamos que el alcalde, al inicio de su tercer año, defina un "Plan de Legado" que contenga todas las obras y acciones que deben quedar concluidas antes del final del mandato. Este plan se divide en tres categorías:

- **Obras que deben estar terminadas e inauguradas antes del cuarto año.** Son las obras emblemáticas que darán testimonio físico de la gestión.
- **Obras que pueden estar en ejecución avanzada al final del mandato,** con financiamiento asegurado y cronograma claro para que el siguiente gobierno las continúe sin excusas. Una obra en ejecución avanzada es un legado comprometido; una obra apenas iniciada es una promesa vacía.

- **Proyectos de continuidad que se dejarán formulados y financiados** para que el siguiente alcalde solo tenga que ejecutarlos. Esto es especialmente importante si el alcalde no puede o no desea optar por la reelección.

El Plan de Legado debe ser público, comunicado a la ciudadanía y monitoreado trimestralmente con el mismo Tablero de Cumplimiento descrito en el capítulo anterior.

20.3. La moral del equipo: evitar la fuga de talento y el relajamiento

En el último año, los funcionarios de confianza empiezan a mirar al horizonte con incertidumbre. ¿Seguiré en el cargo si el alcalde no es reelegido? ¿Debería empezar a buscar trabajo en otra parte? Esta incertidumbre puede generar una fuga de talento que debilita la capacidad de gestión justo cuando más se necesita.

El alcalde debe enfrentar esta situación con transparencia y estímulo:

- **Reuniones periódicas con el equipo directivo**, donde se aborde con honestidad el futuro político del alcalde y las perspectivas de continuidad. Si el alcalde busca la reelección, debe compartir esa información con su equipo para que sepan que la lucha continúa. Si no la busca, debe ayudar a su equipo a planificar su transición laboral con dignidad.
- **Reconocimiento público del trabajo bien hecho**. Un diploma, una ceremonia de despedida, un almuerzo con el alcalde. Los gestos simbólicos, aunque no sustituyen la estabilidad laboral, mitigan la angustia y mantienen la lealtad.
- **Incentivos por cumplimiento de metas finales**, siempre dentro del marco legal. Si el presupuesto lo permite, un bono único al final del mandato, atado al cumplimiento de los objetivos del Plan de Legado, puede obrar maravillas en la productividad del último año.

20.4. La transición con el posible sucesor: si hay reelección, cómo separar gestión de campaña

Si el alcalde ha decidido buscar la reelección, enfrenta un dilema delicado: cómo hacer campaña sin descuidar la gestión, y cómo usar los logros de la gestión sin incurrir en propaganda anticipada.

A continuación, presentamos las reglas de oro para navegar el último año sin caer en el electoralismo ni en la parálisis:

- **El alcalde no deja el cargo para hacer campaña**. La ley ecuatoriana, a través del Código de la Democracia, permite que las autoridades que buscan la reelección continúen en funciones durante la campaña, sin necesidad de pedir licencia (a diferencia de otras autoridades que sí deben hacerlo). Esta es una ventaja que debe ser administrada con ética y moderación.
- **La obra se inaugura cuando está lista, no cuando conviene electoralmente**. Una obra lista en mayo debe inaugurarse en mayo, aunque las elecciones sean en 8 meses. Guardarla para inaugurarla a dos meses de la votación huele a manipulación y genera críticas. Pero una obra que

genuinamente se termina en el tercer trimestre del año electoral puede y debe ser inaugurada con un acto sobrio y comunitario.

- **La comunicación institucional no se confunde con la propaganda electoral.** El alcalde puede y debe informar a la ciudadanía sobre las obras que ejecuta, usando los canales oficiales del GAD. Pero esa comunicación no debe incluir frases como “vote por mí para que las obras continúen” ni imágenes del alcalde junto al logotipo de su movimiento político. La línea es clara: la gestión se comunica desde el municipio, con recursos municipales y en tono informativo; la campaña se comunica desde el movimiento político, con recursos privados y en los tiempos permitidos por el calendario electoral.
- **El alcalde debe designar un equipo de campaña claramente separado de su equipo de gobierno.** El director de comunicación del municipio no debe ser el jefe de campaña. El director de obras públicas no debe andar pegando afiches. La confusión de roles es éticamente incorrecta y políticamente peligrosa, porque les regala a los adversarios la acusación de usar fondos públicos para la campaña.

20.5. Los actos de inauguración del legado: un cierre de gestión que habla de futuro

En los últimos meses del mandato, el alcalde debe organizar una serie de actos de inauguración del legado que, sin mencionar la reelección, preparen el terreno para ella. Estos actos tienen tres características:

- **Son sobrios, no multitudinarios.** No se trata de mítines, sino de ceremonias comunitarias donde el alcalde entrega la obra a los beneficiarios y agradece a los trabajadores, a los técnicos y a la comunidad.
- **Cada acto incluye un breve testimonio de la transformación lograda.** Un video de 2 minutos que muestre cómo era el lugar antes de la intervención y cómo quedó después. Estas imágenes valen más que mil discursos.
- **El alcalde, en su intervención, habla del futuro, no del pasado.** No dice: “Todo lo que hice por ustedes”. Dice: “Este parque es de ustedes, para sus hijos, para sus nietos. Cuídenlo, aprópiense de él. El cantón que soñamos se construye todos los días, con cada obra, con cada gesto de amor por nuestra tierra”. Este lenguaje, aparentemente desinteresado, es el más eficaz de todos para construir deseo de continuidad.

20.6. El documental de transformación: la memoria audiovisual de la gestión

Una herramienta que los alcaldes ecuatorianos han subutilizado es el documental de transformación. Se trata de un video de 20 a 30 minutos, producido con calidad profesional, que narra la historia del cantón desde el momento en que el alcalde asumió hasta el presente, mostrando las obras realizadas, los testimonios de los beneficiarios y las imágenes del antes y después.

Este documental no es un spot de campaña; es un documento histórico que debe ser entregado a las escuelas, a las bibliotecas y al archivo municipal, como testimonio de lo que una comunidad fue capaz de

hacer en cuatro años. Pero su impacto político es innegable: una ciudadanía que ve condensada en 30 minutos la transformación de su cantón difícilmente votará por alguien que prometa destruir lo construido.

20.7. Ejemplo ecuatoriano: el alcalde que usó el aniversario cantonal como plataforma de lanzamiento

En un cantón amazónico, el alcalde, que buscaba la reelección, planificó el acto central de su último año el aniversario cantonal número 50 como una gran celebración del legado colectivo, no de su figura personal. Las acciones fueron:

- **Publicó un libro fotográfico de 120 páginas**, financiado con auspicios privados, que documentaba las 50 obras más significativas de los cuatro años. El libro se entregó gratuitamente a las escuelas, los colegios y las bibliotecas.
- **Estrenó el documental “50 años de historia, 4 años de transformación”** en el teatro municipal, con entrada libre y tres funciones consecutivas.
- **En su discurso de aniversario, no mencionó la reelección.** Habló de la historia del cantón, de sus próceres, de sus luchas, y dijo: “Nuestro cantón no empezó con nosotros ni terminará con nosotros. Somos un eslabón en una cadena. Pero hemos tenido el honor de ser el eslabón que le devolvió la esperanza a nuestra gente”.
- **Dos semanas después del aniversario, cuando inició el período formal de campaña, su candidatura ya no era una propuesta, sino una evidencia.** La ciudadanía había visto, en el libro y en el documental, lo que el cantón había avanzado. La pregunta no era “¿Por qué votar por él?”, sino “¿Por qué no votar por él?”.

Resumen del Capítulo 20

- El síndrome del "pato cojo" amenaza el último año de mandato con parálisis o con electoralismo desenfrenado; ambos extremos son evitables con planificación.
- El “Plan de Legado” clasifica las obras en tres categorías: terminadas e inauguradas antes del cuarto año, en ejecución avanzada, y formuladas y financiadas para el siguiente gobierno. Este plan es público y se monitorea con el Tablero de Cumplimiento.
- La moral del equipo directivo se mantiene con reuniones periódicas para hablar del futuro, con reconocimiento público y, si es posible, con incentivos por cumplimiento de metas finales.
- Si el alcalde busca la reelección, debe separar quirúrgicamente la gestión de la campaña: no abandonar el cargo, no guardar inauguraciones para la campaña, no confundir la comunicación institucional con la propaganda electoral y designar un equipo de campaña distinto al equipo de gobierno.

- Los actos de inauguración del legado son sobrios, centrados en los beneficiarios, con videos del antes y después, y con discursos que hablan del futuro sin pedir el voto explícitamente.
- El documental de transformación es una herramienta de legado y de comunicación política indirecta que condensa cuatro años de gestión en un relato audiovisual que la ciudadanía internaliza como un testimonio histórico.
- El ejemplo del cantón amazónico muestra cómo un aniversario cantonal bien planificado puede servir como plataforma de lanzamiento sin mencionar la reelección, dejando que la obra hable por sí misma.

CAPÍTULO 21

La reelección como consecuencia, no como meta inicial

21.1. La gobernanza previa como condición sine qua non

Llegamos al capítulo final de esta obra, y lo hacemos deliberadamente al cierre, porque la reelección no es el punto de partida del alcalde que practica la gobernanza, sino el punto de llegada natural de quien ha sabido gobernar con honestidad, eficiencia y cercanía. Quien inicia su mandato pensando obsesivamente en la reelección se convierte en un candidato eterno, no en un gobernante. Quien inicia su mandato pensando en servir con excelencia y, llegado el momento, evalúa con honestidad los resultados obtenidos, estará en condiciones de decidir si busca o no la continuidad desde una posición de legitimidad y no de desesperación.

Esta obra ha recorrido todas las fases del ciclo de gobierno: la transición, los primeros 100 días, la instalación del estilo de gobierno, la comunicación, la participación ciudadana, la relación con el Concejo, el manejo de crisis, las obras emblemáticas y la rendición de cuentas. Si el alcalde ha aplicado estas enseñanzas con fidelidad, al llegar al cuarto año no necesitará recurrir a trucos publicitarios ni a promesas desesperadas. Su propia gestión hablará por él. La reelección, si es que decide buscarla, será la consecuencia lógica de un mandato bien ejercido, no el fruto de una campaña astuta.

21.2. La decisión de buscar la reelección: criterios para una evaluación honesta

No todo alcalde que hizo una buena gestión debe buscar la reelección, ni todo alcalde que hizo una gestión mediocre debe descartarla. La decisión es compleja y debe basarse en una evaluación honesta de varios factores:

- **Cumplimiento del plan de gobierno.** ¿Se ejecutó al menos el 70% u 80% de lo prometido en la campaña anterior? ¿Hay evidencias objetivas de ese cumplimiento o solo percepciones subjetivas? Un alcalde que no puede demostrar con números y con obras lo que ha hecho no debería pedir un nuevo mandato.
- **Respaldo ciudadano medible.** No se trata de las encuestas pagadas por el propio movimiento, sino de indicadores indirectos pero fiables: la afluencia a las asambleas de rendición de cuentas, la participación en el presupuesto participativo, los comentarios en las redes sociales, la recepción en los barrios cuando el alcalde camina sin escoltas y sin parafernalia electoral.
- **Fatiga del equipo.** Un alcalde desgastado, que ya no tiene la energía ni la pasión del primer año, difícilmente será un buen candidato, aunque su gestión haya sido excelente. La reelección exige un nuevo ciclo de cuatro años con la misma o mayor intensidad que el primero. Si el alcalde siente que su ciclo vital en la política cantonal ha terminado, es mejor retirarse con dignidad que aferrarse al cargo.

- **Condiciones políticas objetivas.** ¿Hay un adversario formidable al que no se le puede ganar con los números de la gestión? ¿El movimiento político del alcalde está unido o fracturado? ¿Hay desgaste nacional del partido de gobierno que pueda arrastrar al alcalde independientemente de su gestión local? La honestidad en el análisis es indispensable para no hacerse falsas ilusiones.

21.3. El plan de gobierno para un segundo período: escalar la visión, no repetirla

Uno de los errores más frecuentes de los alcaldes que buscan la reelección es presentar el mismo plan de gobierno de la primera campaña, o uno muy parecido, argumentando que “aún quedan cosas por hacer”. Eso transmite la sensación de que el primer período fue insuficiente y de que el alcalde no tiene nuevas ideas.

El plan de gobierno para un segundo período debe ser una evolución del primero, no una repetición. Debe basarse en los logros alcanzados y proponer metas más ambiciosas, pero en áreas nuevas o complementarias. Si el primer período se centró en saneamiento básico y obra pública alcantarillado, agua potable, bacheo, el segundo puede centrarse en desarrollo económico local, generación de empleo juvenil, economía circular, turismo sostenible o transformación digital del municipio.

El plan debe contener:

- **Un balance del primer período**, con números y evidencias, que sirva como punto de partida para lo que viene.
- **Tres o cuatro ejes estratégicos nuevos**, que no sustituyan los del primer período, sino que se sumen a ellos, mostrando que el alcalde tiene visión de largo plazo y no se quedó sin ideas.
- **Metas cuantificables y plazos verificables**, con la misma técnica del número que ha acompañado toda la gestión.

21.4. La construcción del movimiento o partido político local como plataforma, no como maquinaria

Un alcalde que ha gobernado cuatro años con gobernanza no solo ha transformado su cantón; ha tenido la oportunidad de construir o consolidar un movimiento o partido político local que trascienda su figura personal. Esta es una de las tareas más nobles del líder municipal: crear una plataforma que sobreviva a su gestión y que permita que otros ciudadanos honestos y capaces accedan a cargos de elección popular en el futuro.

La construcción partidaria, sin embargo, no debe contaminar la gestión municipal con prácticas clientelares. No se trata de usar el presupuesto del municipio para comprar lealtades, ni de condicionar las obras a la afiliación partidaria. Se trata de un trabajo político paralelo, realizado en los tiempos y con los recursos del movimiento, no del GAD, que incluye:

- **Formación de cuadros jóvenes** mediante escuelas de liderazgo comunitario, financiadas con recursos privados y con formadores voluntarios.

- **Apertura del movimiento a nuevas voces y rostros**, sin enquistarse el alcalde como líder vitalicio. Un movimiento que solo tiene al alcalde como figura visible está condenado a desaparecer con su líder.
- **Apoyo a candidaturas de concejales y juntas parroquiales** que compartan la visión de gobernanza y que puedan ser las aliadas del alcalde en su segundo período o las sucesoras de su legado.

21.5. La continuidad del equipo: el arte de renovar sin destruir

La reelección no debería implicar un borrón y cuenta nueva en el equipo de gobierno. Quienes han trabajado con lealtad y eficiencia durante el primer período merecen ser considerados para el segundo. Pero tampoco es sano mantener exactamente el mismo equipo durante ocho años, porque la ciudadanía percibe anquilosamiento y falta de renovación.

El alcalde debe buscar un equilibrio:

- **Ratificar a los directores que han sido excepcionales**, comunicando a la ciudadanía que esa continuidad es garantía de experiencia y eficiencia.
- **Renovar algunas caras del gabinete**, incorporando a profesionales jóvenes o a líderes comunitarios que hayan ganado prestigio durante el primer período y que aporten frescura al segundo.
- **Rotar a algunos funcionarios a nuevas áreas**, para que aporten su experiencia en otros frentes y eviten la rutina que genera la permanencia excesiva en un mismo cargo.

21.6. Ejemplo ecuatoriano: el alcalde que escaló su visión

En un cantón de la provincia de Imbabura, el alcalde cumplió su primer período centrado en ordenar la casa: saneamiento financiero, mejora de la recaudación, bacheo masivo, recuperación de espacios públicos y construcción del sistema de agua potable para las parroquias rurales. Su gestión fue ampliamente reconocida, y al llegar al cuarto año, las encuestas le daban un 65% de aprobación.

Al buscar la reelección, no cometió el error de presentar el mismo plan. Presentó un plan de “Segunda Generación” que incluía:

- **Desarrollo económico local:** creación de un centro de emprendimiento con capital semilla para 100 jóvenes, ferias internacionales para productos locales, una marca cantonal registrada y un plan de turismo comunitario con 12 rutas certificadas.
- **Transformación digital:** digitalización total de los trámites municipales, Wi-Fi gratuito en todos los parques del cantón, una aplicación móvil para la gestión de quejas y un programa de alfabetización digital para 2.000 adultos mayores.

- **Sostenibilidad ambiental:** un plan de reforestación cantonal con 50.000 árboles nativos en las cuencas hídricas, un sistema de reciclaje inclusivo con los recicladores de base y la transición progresiva a energía solar en los edificios municipales.

El eslogan de su campaña fue: “Lo hemos ordenado. Ahora, hagámoslo grande”. Ganó la reelección con el 58% de los votos, diez puntos por encima de su primera elección.

21.7. La derrota electoral como parte del ciclo democrático

Es necesario cerrar este capítulo y esta obra con una reflexión sobre la posibilidad de la derrota. Ningún libro puede garantizar la reelección, porque la política está sujeta a variables incontrolables: una crisis económica nacional que golpea al cantón y que la ciudadanía le atribuye injustamente al alcalde, una campaña sucia financiada por grupos de poder desplazados, un adversario que conecta emocionalmente con el electorado más allá de los logros objetivos de la gestión.

El verdadero líder no se mide solo en la victoria, sino en la derrota. Un alcalde que ha gobernado con honestidad, que ha rendido cuentas, que ha construido obras que la gente usa y agradece, puede perder una elección, pero no pierde su dignidad ni su legado. Las obras quedan. Las ordenanzas quedan. La memoria de una gestión decente queda.

Y, sobre todo, queda la posibilidad de volver, porque en la política ecuatoriana, las segundas oportunidades no son raras. Muchos alcaldes que perdieron una reelección por circunstancias adversas volvieron a ganar cuatro u ocho años después, cuando el cantón, en contraste con una administración mediocre, recordó lo que había tenido y lo quiso de vuelta.

Resumen del Capítulo 21

- La reelección es la consecuencia natural de un mandato ejercido con gobernanza, no la meta inicial del alcalde. Quien gobierna obsesionado con la reelección se convierte en un candidato eterno; quien gobierna para servir, si decide buscar la continuidad, lo hace desde la legitimidad y no desde la desesperación.
- La decisión de buscar la reelección debe basarse en una evaluación honesta del cumplimiento del plan de gobierno, el respaldo ciudadano medible, la fatiga del equipo y las condiciones políticas objetivas.
- El plan de gobierno para un segundo período debe ser una evolución del primero, con ejes estratégicos nuevos y metas cuantificables que muestren visión de largo plazo, no una repetición de lo ya hecho.
- La construcción de un movimiento político local es una tarea paralela que debe realizarse con recursos privados y sin contaminar la gestión municipal con clientelismo.

- La continuidad del equipo de gobierno debe equilibrar la ratificación de los directores excepcionales con la renovación de algunas caras y la rotación de funcionarios a nuevas áreas.
- El ejemplo del cantón imbabureño muestra cómo un plan de “Segunda Generación” que escala la visión del primer período puede llevar a una reelección con mayor respaldo que la primera elección.
- La derrota electoral es una posibilidad real que no invalida el legado. Las obras, las ordenanzas y la memoria de una gestión decente permanecen. Muchos líderes que perdieron una reelección volvieron a ganar años después, cuando el cantón recordó lo que había tenido.

Epílogo

La huella que trasciende el cargo

El bastón de mando que se recibe en la posesión es devuelto, inevitablemente, en el último día del mandato. Las obras físicas, por sólidas que sean, se deterioran con el tiempo si no reciben mantenimiento. Las ordenanzas pueden ser reformadas por el siguiente Concejo. Los aplausos se desvanecen y los agradecimientos se olvidan.

Pero hay una huella que no se borra, que no se desgasta y que ningún sucesor puede arrebatarse: la dignidad de haber servido con honestidad. Esa es la verdadera trascendencia del líder municipal. No se mide en metros cuadrados de construcción ni en millones de dólares de inversión; se mide en la memoria colectiva de un pueblo que, décadas después, sigue diciendo: "Hubo un alcalde que nos trató con respeto, que cumplió lo que prometió y que nos devolvió la fe en lo público".

Aspirar a esa huella es la máxima ambición de quien entiende la política como vocación de servicio y no como trampolín de vanidades. Este libro ha intentado trazar una ruta para llegar a ese destino. El resto pertenece a la conciencia de cada lector.

Conclusiones y Recomendaciones

1. Conclusiones Generales

1.1. La gobernanza como vacuna contra el fracaso municipal

La principal conclusión que se desprende de esta obra es que el fracaso de la mayoría de los alcaldes ecuatorianos no se debe a la falta de recursos, ni a la mala fe, ni siquiera a la hostilidad del entorno político. Se debe, fundamentalmente, a la ausencia de un modelo de gobernanza que articule la transición, los primeros 100 días, la comunicación, la participación ciudadana, el manejo del Concejo Municipal y la rendición de cuentas en un todo coherente. Los alcaldes que improvisan, que gobiernan con la lógica de la campaña, que descuidan la relación con los concejales o que ignoran la dimensión psicológica de la comunicación, están condenados a naufragar, aunque tengan las mejores intenciones. En contraste, aquellos que aplican una ruta metódica como la que propone este libro multiplican sus probabilidades de éxito y dejan un legado que trasciende el cargo.

1.2. La transición estratégica: el período que define los cuatro años

De la investigación y los ejemplos recogidos se concluye que el período de transición esas 30 a 60 días que median entre la elección y la posesión es mucho más determinante de lo que la práctica política ecuatoriana suele reconocer. Un alcalde electo que realiza un diagnóstico express riguroso, conforma un equipo de transición técnico y no clientelar, comunica con serenidad y delimita expectativas, y mapea adecuadamente el Concejo Municipal, está sentando las bases de una gobernabilidad sólida. Por el contrario, quien utiliza ese tiempo para repartir cargos, prometer empleos o confrontar al gobierno saliente, inicia su mandato con desgaste, conflictos internos y expectativas desbocadas que luego será imposible satisfacer.

1.3. Los primeros 100 días: el anclaje psicológico de la gestión

La evidencia recogida en municipios ecuatorianos de diverso tamaño y ubicación geográfica confirma que los primeros 100 días funcionan como un anclaje psicológico en la mente de la ciudadanía. Las percepciones que se forman en ese período inicial son extraordinariamente difíciles de modificar después. Un alcalde que en esos tres meses muestra señales visibles de cambio los quick wins, que emite decretos de austeridad simbólicamente potentes, que instala un estilo de atención ciudadana respetuosa y eficiente, y que inicia una relación respetuosa con el Concejo, quedará etiquetado como un líder eficaz, cercano y serio. Quien se encierra a hacer diagnósticos y planificación sin entregar resultados visibles, aunque técnicamente esté obrando con prudencia, será etiquetado como inoperante, y esa etiqueta le perseguirá todo el mandato.

1.4. La comunicación y la técnica del número: el poder de la cifra exacta

Una de las contribuciones distintivas de este libro es la sistematización de la técnica de numeración de las obras y los logros como herramienta de influencia psicológica y comunicación política. Hemos demostrado, con ejemplos ecuatorianos, por qué no es lo mismo afirmar “estamos arreglando las calles” que informar “hemos reparado 327 calles de las 1.500 que nos hemos propuesto recuperar en cuatro años”. La precisión numérica no es un ejercicio contable; es un generador de credibilidad y un inhibidor de la crítica

malintencionada. La cifra exacta le dice al cerebro humano: “aquí hay control, aquí hay plan, aquí hay verdad”. El alcalde que adopta esta técnica como política permanente de comunicación transforma la percepción de su gestión sin necesidad de propaganda costosa.

1.5. El Concejo Municipal: gobernar no es imponer, es negociar

Del análisis de las relaciones entre alcaldes y concejales en diversos cantones ecuatorianos se extrae una conclusión contundente: el alcalde que concibe el Concejo como un estorbo o como una instancia que debe obedecer sumisamente está cavando su propia tumba política. El sistema de representación proporcional ecuatoriano garantiza que ningún alcalde tendrá, en la mayoría de los casos, una mayoría automática. Gobernar en esas condiciones no es una desgracia; es una oportunidad para construir gobernabilidad democrática. Los alcaldes que negocian con datos, que consultan a los concejales antes de las sesiones, que comparten el crédito de las obras, y que tratan a la oposición leal con respeto y a la oposición destructiva con indiferencia cortés, logran aprobar sus ordenanzas incluso en Concejos adversos. Los que humillan, ignoran o pretenden comprar a los concejales terminan bloqueados y deslegitimados.

1.6. Participación ciudadana: el presupuesto participativo real como pilar de legitimidad

La experiencia demuestra que el presupuesto participativo, cuando se implementa con autenticidad y no como un ritual vacío, es la herramienta más poderosa de legitimación con que cuenta un alcalde. Las comunidades que priorizan obras mediante asambleas con voto secreto, que ven sus decisiones reflejadas en el presupuesto y que reciben rendición trimestral en su propio territorio, se convierten en defensoras naturales de la gestión. La metodología de cinco fases presentada en esta obra determinación del monto participable, convocatoria masiva, asambleas de priorización, evaluación técnica y devolución pública ha sido probada con éxito en cantones de la Sierra, la Costa y la Amazonía, y es adaptable a cualquier escala municipal.

1.7. Manejo de crisis: prepararse en la calma para responder en la tormenta

Ningún gobierno municipal atraviesa cuatro años sin crisis. La diferencia entre los alcaldes que sobreviven y los que naufragan radica en la preparación previa y en la aplicación de un protocolo de manejo de las primeras 24 horas. La creación de un Comité de Crisis Permanente desde el primer mes de gestión, la definición de un vocero único, la elaboración de un manual de respuestas tipo y la capacitación del equipo en comunicación de crisis no son lujos técnicos, sino inversiones de supervivencia política. Las crisis que se enfrentan con rapidez, transparencia, humanidad y un plan de acción concreto fortalecen paradójicamente la percepción de liderazgo. Las que se enfrentan con silencio, ocultamiento o confrontación con los medios destruyen en horas lo construido en años.

1.8. El legado: la verdadera medida del éxito

La obsesión por la reelección es el veneno de la gobernanza. Paradójicamente, los alcaldes que concentran toda su energía en gobernar bien, en servir con honestidad y en construir un legado tangible, son los que más probabilidades tienen de ser reelectos. La reelección no es la meta; es la consecuencia natural de una gestión que supo conectar con las necesidades reales de la gente, que comunicó con transparencia, que

involucró a la ciudadanía en las decisiones y que dejó obras que se pueden ver, tocar y usar. El alcalde que termina su mandato con índices de satisfacción altos, con un equipo motivado y con un plan de segunda generación que escala la visión del primero, no necesita hacer campaña: la campaña la hace su propia obra.

2. Recomendaciones Finales

A partir de las conclusiones anteriores, se formulan las siguientes recomendaciones, estructuradas según las fases del ciclo de gobierno municipal, para que el lector alcalde pueda implementarlas de manera práctica e inmediata.

2.1. Para la transición (antes de la posesión)

- **Iniciar el diagnóstico el mismo día del triunfo.** No esperar a tener las credenciales para empezar a recopilar información. Usar fuentes públicas: SERCOP, Contraloría, medios locales y contactos internos de confianza. Aplicar la Matriz de Hallazgos Críticos de Transición con clasificación rojo, amarillo y verde para jerarquizar los riesgos encontrados.
- **Conformar un equipo de transición de no más de cinco personas**, con perfiles estrictamente técnicos en finanzas, derecho administrativo, planificación y comunicación. Dejar por escrito que su labor es temporal y que no implica compromiso de nombramiento en el gabinete.
- **Emitir un mensaje público de calma, ilusión y delimitación de expectativas** en la noche electoral y en la primera rueda de prensa. No prometer empleos, no anunciar gabinete, no polemizar con el gobierno saliente. El tono debe ser institucional, sereno y conciliador.
- **Mapear a los concejales electos uno por uno**, con nombre, filiación, intereses, base territorial y estilo de relacionamiento. Enviar una carta personal a cada uno expresando voluntad de trabajar juntos por el cantón y concertar, en lo posible, una reunión informal antes de la sesión inaugural.
- **Preparar los primeros decretos** Código de Austeridad, Política de Puertas Abiertas y creación de la Unidad de Transparencia para que estén listos antes de la posesión y puedan ser firmados en el mismo acto inaugural.

2.2. Para los primeros 100 días

- **Realizar una auditoría de caja en las primeras 72 horas**, respondiendo a cinco preguntas: saldo real disponible, cuentas por pagar, cartera vencida, obligaciones inminentes y cuentas embargadas. Congelar preventivamente el gasto durante las primeras cuatro semanas para tomar decisiones informadas.
- **Ejecutar quick wins visibles y cuantificables** en las primeras 12 semanas: bacheo masivo, iluminación de zonas inseguras, limpieza de espacios públicos, señalización, ventanilla única y las primeras jornadas de Alcaldía Móvil. Comunicar cada quick win con cifras exactas: no “arreglamos calles”, sino “reparamos 327 calles en 100 días”.

- **Instituir la política de “Alcaldía de Puertas Abiertas”** con audiencia semanal obligatoria sin cita previa, ventanilla única de quejas con respuesta en 15 días y prohibición de condicionar la atención al apoyo político.
- **Realizar al menos 4 jornadas de Alcaldía Móvil** en los primeros 100 días, en barrios urbanos y parroquias rurales alternados, registrando estadísticamente cada jornada: número de atendidos, problemas resueltos en el acto y casos con seguimiento.
- **Presentar el informe de los 100 días en un acto público barrial**, con un recuento de obras numeradas, reconocimiento de lo que no se pudo hacer y anuncio de las prioridades del siguiente trimestre.

2.3. Para la gobernanza durante el mandato (comunicación, participación y Concejo)

- **Adoptar la técnica del número como política de comunicación institucional permanente.** Todo informe, toda publicación en redes, toda intervención pública del alcalde debe contener datos cuantificables y verificables. Crear un “Tablero de Comando Psicológico” con frases vagas transformadas en frases con cifras exactas, y entrenar a todo el equipo directivo en su uso.
- **Implementar el Sistema de Gestión de Atención Ciudadana (SIGAC)** con registro único de cada interacción, numeración automática de casos, alertas de vencimiento y tablero de indicadores visible para el alcalde en tiempo real.
- **Iniciar el programa anual de Presupuesto Participativo** siguiendo la metodología de cinco fases: determinación del monto participable en enero, convocatoria masiva en febrero, asambleas de priorización con voto secreto en marzo, evaluación técnica en abril y devolución pública en mayo.
- **Publicar micro-rendiciones trimestrales** con el Tablero de Cumplimiento, usando gráficos de barras y semáforos, acompañados de un video del alcalde y un formulario de preguntas abierto. Cuantificar también la propia rendición con metadatos: descargas, preguntas respondidas y participantes.
- **Construir mayorías en el Concejo sesión a sesión**, con al menos dos semanas de antelación, expediente técnico completo, identificación de concejales clave para cada tema, reuniones bilaterales previas y reconocimiento público de los aportes recibidos. Jamás comprar votos con obras o contratos.
- **Manejar la oposición diferenciándola:** con la oposición leal, mantener reuniones periódicas para escuchar críticas y buscar coincidencias; con la oposición destructiva, aplicar el aislamiento respetuoso, sin confrontarla directamente ni darle protagonismo mediático.
- **Activar el Comité de Crisis Permanente** desde el primer mes de gestión, con protocolo escrito, vocería única y manual de respuestas tipo. Ante cualquier crisis, seguir el protocolo de las 24 horas: activar el comité, recopilar información verificada, emitir la primera declaración del alcalde en un máximo de 4 horas y presentar un plan de acción concreto en 48 horas.

- **Capacitar a todos los servidores municipales** en el “Protocolo del Buen Trato” mediante el programa “Servir con Dignidad”: inducción obligatoria para nuevos servidores, cápsulas mensuales, simulacros con cliente incógnito y reconocimiento público trimestral a los mejor evaluados.

2.4. Para las obras emblemáticas y el legado

- **Seleccionar dos o tres obras emblemáticas** para todo el mandato, aplicando los criterios de necesidad sentida, visibilidad territorial, factibilidad financiera, plazo compatible con los cuatro años y sostenibilidad post-construcción.
- **Asegurar el financiamiento completo** de cada obra emblemática antes de poner la primera piedra, combinando recursos propios, crédito del BDE, cooperación internacional o alianzas público-privadas. Jamás iniciar una obra emblemática que no tenga garantizado el cien por ciento de su costo.
- **Insertar cada obra emblemática en la “Narrativa del Progreso Cantonal”**, presentándola como un hito dentro de una historia más amplia de transformación que va desde el diagnóstico inicial hasta la visión de futuro.
- **Inaugurar las obras emblemáticas con actos comunitarios**, no protocolarios, que incluyan testimonios de los beneficiarios, un video del antes y después, y reconocimiento a los concejales que apoyaron la inversión.

2.5. Para el cierre del mandato y la proyección política

- **Elaborar y publicar el “Plan de Legado”** al inicio del tercer año, clasificando las obras en tres categorías: terminadas e inauguradas antes del cuarto año, en ejecución avanzada, y formuladas y financiadas para el siguiente gobierno.
- **Producir el documental de transformación** del cantón, de 20 a 30 minutos, con imágenes profesionales del antes y después de las obras, testimonios de beneficiarios y un relato que conecte emocionalmente con la ciudadanía. Entregarlo a las escuelas, bibliotecas y archivos como documento histórico.
- **Si se decide buscar la reelección**, separar quirúrgicamente la gestión de la campaña: no abandonar el cargo, no guardar inauguraciones para la campaña, no usar recursos municipales para propaganda, y designar un equipo de campaña distinto al equipo de gobierno.
- **Presentar un plan de gobierno para un segundo período que sea una evolución del primero**, con ejes estratégicos nuevos y metas cuantificables que muestren visión de largo plazo, no una repetición de lo ya hecho. Si el primer período fue de ordenamiento, el segundo debe ser de despegue.
- **Si se pierde la elección**, aceptar la derrota con dignidad, entregar el municipio ordenado al sucesor y conservar para sí la satisfacción de haber servido con honestidad. Las obras quedan, la memoria de una gestión decente perdura y las segundas oportunidades existen en la política ecuatoriana.

Recomendación final al lector alcalde

Esta obra comenzó con una premisa: gobernar no es ocupar un cargo, sino servir para perdurar. Al llegar a su fin, esa premisa se ha desplegado en un modelo concreto, con herramientas, ejemplos y protocolos. Pero ningún libro sustituye la vocación de servicio que anida o no en el corazón de quien asume la responsabilidad de conducir los destinos de un cantón.

La última recomendación no es técnica, sino humana: gobierne con la mirada puesta en el vecino que madruga para ir al mercado, en el agricultor que espera que su camino esté transitable, en la madre que sueña con que sus hijos estén seguros y en el joven que quiere oportunidades para no emigrar. Si cada decisión, por pequeña que sea, se toma desde ese lugar, el éxito de la gestión estará asegurado, y el legado será imborrable, independientemente de los resultados electorales.

Porque, como se dijo al principio de estas páginas, gobernar con gobernanza es, en su esencia más pura, el arte de servir para perdurar.

Referencias

- Aguilar Villanueva, L. F. (2019). *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de Cultura Económica.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial N° 449.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2010). *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)*. Registro Oficial N° 303.
- Astudillo, J. (2018). *Transición municipal: el eslabón perdido de la gobernanza local*. Editorial Universitaria.
- Baiocchi, G. (2005). *Militants and Citizens: The Politics of Participatory Democracy in Porto Alegre*. Stanford University Press.
- Cialdini, R. (2021). *Influencia: La psicología de la persuasión*. HarperCollins.
- Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS). (2022). *Informe Nacional de Cumplimiento de Presupuestos Participativos en los GAD*. Quito: CPCCS.
- Coombs, W. T. (2019). *Ongoing Crisis Communication: Planning, Managing, and Responding* (5ª ed.). SAGE Publications.
- Elizalde, J. (2019). *Comunicación política en gobiernos locales*. Editorial Universidad Andina.
- Gutiérrez, M. (2022). *Gestión de servicios públicos y percepción ciudadana*. FLACSO Ecuador.
- Heifetz, R. (1997). *Liderazgo sin respuestas fáciles*. Paidós.
- LAPOP. (2023). *Barómetro de las Américas: Ecuador 2023*. Vanderbilt University.
- Ministerio del Trabajo del Ecuador. (2024). **Acuerdo Ministerial N° 001-2024: Fijación del Salario Básico Unificado**. Registro Oficial.
- Turner, V. (1969). *El proceso ritual: Estructura y antiestructura*. Aldine Publishing.
- Villavicencio, P. (2020). *La administración municipal en Ecuador: diagnósticos y propuestas*. Corporación de Estudios para el Desarrollo.

Anexos

Anexo 1: Cronograma de Transición (Semana a Semana antes de la Posesión)

- Tabla detallada con las actividades recomendadas para las 8 semanas previas a la posesión, con responsables, productos esperados y alertas.

Anexo 2: Formato de Diagnóstico Municipal Express

- Plantilla con las cinco dimensiones (financiera, talento humano, contractual, contenciosa, servicios) y clasificación roja/amarillo/verde.

Anexo 3: Modelo de Decreto de Austeridad y Puertas Abiertas

- Texto completo del decreto, listo para adaptar a cada cantón.

Anexo 4: Plantilla de Plan de Comunicación de los 100 Días

- Matriz con semana, acción comunicacional, responsable, canal y meta de alcance.

Anexo 5: Protocolo de Atención al Ciudadano y Gestión de Quejas

- Documento con los 10 mandamientos del servidor municipal y el flujograma de atención.

Anexo 6: Metodología para Asambleas de Presupuesto Participativo

- Guía paso a paso para las cinco fases, con formatos de actas, votación y evaluación técnica.

Anexo 7: Mapeo de Actores del Concejo Municipal

- Ficha individual para cada concejal, con campos para filiación, intereses, estilo y base de apoyo.

Anexo 8: Tablero de Comando Psicológico

- Plantilla para "narrar con números" cada obra y cada acción, con ejemplos de frases vagas vs. frases con cifras exactas.

ANEXO 1: CRONOGRAMA DE TRANSICIÓN (SEMANA A SEMANA ANTES DE LA POSESIÓN)

Instrucciones de uso: Este cronograma está diseñado para un período de transición de 8 semanas (aproximadamente 60 días), que es el lapso típico entre la proclamación de resultados y la posesión en Ecuador. Si el período es más corto, deberán concentrarse las actividades manteniendo las prioridades. Cada semana incluye las actividades esenciales, el responsable designado, los productos esperados y las alertas de lo que no debe hacerse en ese momento.

SEMANA 1: LA VICTORIA Y EL CAMBIO MENTAL

Actividad	Responsable	Producto esperado	Alerta
Discurso de victoria en la noche electoral, con los cinco elementos esenciales: gratitud, reconocimiento del adversario, anuncio de transición ordenada, compromiso de unidad y llamado a la calma.	Alcalde electo	Discurso grabado y difundido en redes sociales y medios locales.	No anunciar nombres del futuro gabinete ni prometer empleos.
Reunión privada con el equipo de campaña para agradecer y comunicar el fin de la lógica electoral.	Alcalde electo	Equipo de campaña desactivado formalmente.	No permitir que el equipo de campaña presione por cargos en el municipio.
Designación del vocero único de transición, distinto al alcalde electo.	Alcalde electo	Nombramiento formal y comunicado a los medios.	El vocero no debe ser un futuro candidato a director de comunicación ni tener aspiraciones de gabinete.
Redacción de cartas personales a cada concejal electo, independientemente de su filiación política.	Alcalde electo y secretaria personal	5, 7 o 9 cartas enviadas, según el número de concejales del cantón.	No usar lenguaje triunfalista ni condescendiente. Tono de respeto institucional.

SEMANA 2: CONFORMACIÓN DEL EQUIPO DE TRANSICIÓN Y PRIMEROS CONTACTOS

Actividad	Responsable	Producto esperado	Alerta
Identificación y contacto de los 3 a 5 miembros del equipo de transición (financiero, abogado administrativo, planificador, comunicador).	Alcalde electo	Equipo de transición conformado y reunido por primera vez.	No incluir a familiares ni a dirigentes con expectativas de cargo. Perfiles estrictamente técnicos.
Primera reunión del equipo de transición: definición del plan de trabajo, cronograma de las semanas siguientes y compromiso de confidencialidad absoluta.	Alcalde electo y equipo de transición	Acta de la reunión con firma de todos los asistentes. Plan de trabajo escrito con responsables y plazos.	Dejar claro que el equipo es temporal y que su labor no implica nombramiento futuro.
Rueda de prensa formal para presentar al equipo de transición, anunciar el cronograma y poner freno explícito al clientelismo.	Alcalde electo y vocero de transición	Rueda de prensa realizada y difundida. Comunicado de prensa escrita.	No aceptar preguntas sobre nombres del futuro gabinete. Responder: "Aún no es el momento".

Actividad	Responsable	Producto esperado	Alerta
Envío de cartas a los concejales electos y primeras llamadas telefónicas para concertar reuniones informales.	Alcalde electo	Cartas enviadas. Confirmación de al menos 3 reuniones para la semana 3.	No ofrecer cargos ni obras a cambio de apoyo. Las reuniones son de conocimiento mutuo, no de negociación.

SEMANA 3: INICIO DEL DIAGNÓSTICO MUNICIPAL EXPRESS

Actividad	Responsable	Producto esperado	Alerta
Solicitud formal de información al alcalde saliente (estados financieros, nómina, contratos vigentes, juicios en curso, inventario de activos).	Equipo de transición, con firma del alcalde electo	Oficio presentado con acuse de recibo.	Si el alcalde saliente se niega a entregar información, recurrir a fuentes alternativas (SERCOP, Contraloría, medios). No confrontar públicamente.
Inicio del diagnóstico en las cinco dimensiones (financiera, talento humano, contractual, contenciosa, servicios), usando el Formato del Anexo 2.	Cada miembro del equipo según su especialidad	Primeras fichas de diagnóstico llenadas con la información disponible.	No filtrar los hallazgos a la prensa ni a los concejales. La información es solo para el alcalde electo.
Reuniones informales con los concejales electos (al menos 3 en esta semana).	Alcalde electo	Mínimo 3 reuniones realizadas. Fichas de mapeo de actores (Anexo 7) iniciadas.	No hablar de Vicealcaldía ni de comisiones en estas reuniones. Solo conocimiento mutuo y voluntad de colaboración.
Desayuno informal con periodistas del cantón, off the record.	Alcalde electo y vocero	Relación personal establecida con al menos 5 periodistas locales. Mapeo de medios actualizado.	No pedir cobertura favorable. El objetivo es construir un vínculo humano, no comprar voluntades.

SEMANA 4: PROFUNDIZACIÓN DEL DIAGNÓSTICO Y DISEÑO DEL PLAN DE 100 DÍAS

Actividad	Responsable	Producto esperado	Alerta
Continuación del diagnóstico: recopilación de información del SERCOP, Contraloría y medios locales sobre el municipio saliente.	Equipo de transición	Fichas de diagnóstico con información consolidada de fuentes externas.	Verificar toda la información antes de darla por cierta. Un rumor no es un dato.
Primer borrador de la Matriz de Hallazgos Críticos de Transición, con clasificación rojo, amarillo y verde.	Equipo de transición	Matriz preliminar presentada al alcalde electo en reunión privada.	No alarmarse si la matriz arroja muchos hallazgos rojos. Es mejor saber la verdad antes de asumir.
Diseño preliminar del Plan de los 100 Días, identificando los quick wins prioritarios.	Equipo de transición, liderado por el planificador	Documento de 5 a 8 páginas con el listado de quick wins, responsables tentativos, presupuesto estimado y cronograma semanal.	No incluir obras que requieran procesos de contratación largos o estudios técnicos complejos. Solo lo que pueda ejecutarse en 90 días.

Actividad	Responsable	Producto esperado	Alerta
Firma del "Pacto Cantonal por la Transparencia" en acto público, con difusión masiva.	Alcalde electo	Documento firmado, notariado (opcional) y difundido en redes y medios.	No incluir compromisos que no se puedan cumplir. Revisar cada cláusula con el abogado del equipo de transición.

SEMANA 5: PREPARACIÓN DE LOS PRIMEROS DECRETOS Y DISCURSO INAUGURAL

Actividad	Responsable	Producto esperado	Alerta
Redacción del primer borrador del Código de Austeridad Cantonal (Anexo 3).	Abogado del equipo de transición	Borrador listo para revisión del alcalde electo.	Las cifras de reducción salarial y ahorro deben ser realistas y verificables. No prometer lo imposible.
Redacción del Decreto de Puertas Abiertas y de creación de la Unidad de Transparencia.	Abogado del equipo de transición	Borradores listos para revisión.	Verificar que los decretos no invadan competencias del Concejo Municipal. Los decretos ejecutivos tienen límites legales.
Preparación del discurso inaugural, con los siete pasajes imprescindibles.	Alcalde electo y comunicador del equipo de transición	Primer borrador del discurso, de 15 a 20 minutos de duración.	No incluir promesas que no estén respaldadas por el diagnóstico. Cada promesa debe ser medible y verificable.
Continuación de reuniones con concejales electos (los que faltaron en la semana 3).	Alcalde electo	Fichas de mapeo de todos los concejales completadas o casi completadas.	Mantener la confidencialidad sobre las preferencias de Vicealcaldía. Aún no es momento de negociar.

SEMANA 6: CONSOLIDACIÓN DEL DIAGNÓSTICO Y AJUSTES AL PLAN

Actividad	Responsable	Producto esperado	Alerta
Presentación del diagnóstico consolidado al alcalde electo, con la Matriz de Hallazgos Críticos definitiva.	Equipo de transición	Informe de diagnóstico de 30 a 50 páginas, con hallazgos, riesgos y recomendaciones.	El alcalde debe leer este informe completo y hacer preguntas. No delegar su análisis en un asesor.
Ajuste del Plan de los 100 Días a la luz del diagnóstico final.	Equipo de transición y alcalde electo	Plan de los 100 Días definitivo, con responsables designados (aunque no hayan sido nombrados aún) y presupuesto aprobado.	Ser realista: si el diagnóstico revela un déficit mayor al esperado, reducir los quick wins a lo estrictamente viable.
Reuniones informales con los presidentes de las juntas parroquiales rurales para iniciar la relación.	Alcalde electo	Mínimo 2 reuniones realizadas.	No prometer obras sin haber visto el presupuesto. Escuchar, tomar nota y explicar que las decisiones

Actividad	Responsable	Producto esperado	Alerta
			se tomarán tras la posesión.
Continuación del monitoreo de medios y redes sociales para detectar rumores o ataques.	Vocero de transición	Informe semanal de clima mediático.	Si surge un rumor falso, desmentirlo con un comunicado breve y sin aspavientos. No entrar en polémicas.

SEMANA 7: PREPARATIVOS LOGÍSTICOS DE LA POSESIÓN

Actividad	Responsable	Producto esperado	Alerta
Definición del lugar, hora y logística de la ceremonia de posesión.	Alcalde electo y equipo de confianza	Plan logístico detallado: sillas, sonido, pantalla, seguridad, protocolo, invitados.	Si se elige un espacio público, prever plan de contingencia por lluvia. No improvisar.
Elaboración de la lista de invitados, incluyendo a todas las autoridades del cantón, provincia y representantes de la sociedad civil.	Alcalde electo y secretaria	Lista de invitados aprobada. Invitaciones enviadas.	No excluir al alcalde saliente ni a los concejales de oposición. La grandeza se mide en estos gestos.
Afinamiento del discurso inaugural y ensayo de la intervención.	Alcalde electo	Discurso definitivo, ensayado al menos dos veces. Medición del tiempo.	El discurso no debe exceder los 20 minutos. La atención del público tiene un límite.
Última rueda de prensa de la transición: resumen del trabajo realizado, agradecimiento al equipo de transición y expectativas para el día de posesión.	Alcalde electo y vocero	Rueda de prensa realizada. Cierre comunicacional de la transición.	No adelantar anuncios del día de posesión. Mantener la expectativa controlada.

SEMANA 8: ÚLTIMOS DETALLES Y POSESIÓN

Actividad	Responsable	Producto esperado	Alerta
Disolución formal del equipo de transición, con agradecimiento escrito a cada miembro.	Alcalde electo	Cartas de agradecimiento entregadas. Equipo desactivado.	Si algún miembro será nombrado en el gabinete, anunciarlo después de la posesión, no en esta semana.
Revisión final de los decretos que se firmarán en la posesión.	Abogado y alcalde electo	Decretos listos, impresos en papel membretado, con bolígrafo de tinta azul para la firma (por tradición).	Verificar que los decretos no contengan errores ni contradicciones legales. Una vez firmados, son actos administrativos vinculantes.

Actividad	Responsable	Producto esperado	Alerta
Coordinación con el alcalde saliente para el acto formal de entrega-recepción del bastón de mando.	Alcalde electo y alcalde saliente	Protocolo acordado.	Si el alcalde saliente se niega a asistir, no hacer un drama público. La posesión se realiza igual ante el secretario del Concejo.
Día de la posesión: discurso, firma de decretos, saludo a la ciudadanía.	Alcalde electo	Ceremonia realizada. Decretos firmados. Gobierno en funciones.	Disfrutar el momento con la familia y el equipo, pero recordar que al día siguiente empieza el trabajo real. Celebrar con moderación.

ANEXO 2: FORMATO DE DIAGNÓSTICO MUNICIPAL EXPRESS

Instrucciones: Esta plantilla debe ser llenada por el equipo de transición en las semanas 3 a 6 del cronograma. Cada dimensión se evalúa con un semáforo: rojo (riesgo crítico que puede estallar en los primeros 100 días), amarillo (riesgo que requiere atención en el primer año), verde (situación controlada que puede esperar al segundo año). Los hallazgos deben estar respaldados por evidencia documental o testimonial verificada. No se debe incluir rumores ni suposiciones.

DIMENSIÓN 1: FINANCIERA

Indicador	Situación encontrada	Semáforo	Evidencia disponible
Saldo real en cuentas bancarias	\$ (cifra exacta)	Rojo/Amarillo/Verde	Estado de cuenta bancaria al último mes
Cuentas por pagar a proveedores	\$ (cifra exacta). Antigüedad: menos de 30 días / 30-90 días / más de 90 días	Rojo/Amarillo/Verde	Listado de cuentas por pagar del área financiera
Deudas con el SRI (retenciones no declaradas, convenios de pago)	\$ (cifra exacta). Estado del convenio.	Rojo/Amarillo/Verde	Reporte del SRI o convenio firmado
Créditos vigentes con el BDE u otras entidades	Cifra exacta del saldo mensual	Rojo/Amarillo/Verde	Tabla de amortización del crédito
Cartera vencida del impuesto predial	\$ (cifra exacta). Porcentaje sobre el total facturado: (%).	Rojo/Amarillo/Verde	Reporte del área de rentas o catastro
Transferencias del Gobierno Central pendientes de acreditación	\$ (cifra exacta). Meses adeudados.	Rojo/Amarillo/Verde	Reporte del e-SIGEF
Obligaciones inminentes (sueldos, décimos, IESS) para el primer mes de gestión	\$ (cifra exacta). Fecha de vencimiento.	Rojo/Amarillo/Verde	Reporte de nómina y obligaciones patronales
Embargos o retenciones judiciales sobre cuentas municipales	Número de embargos: (cifra). Monto total embargado: \$ (cifra).	Rojo/Amarillo/Verde	Resoluciones judiciales
Resumen de la dimensión financiera	Breve descripción de la situación general. Principales riesgos.	Semáforo consolidado	

DIMENSIÓN 2: TALENTO HUMANO

Indicador	Situación encontrada	Semáforo	Evidencia disponible	Recomendación
Número total de servidores públicos	(Cifra exacta). De carrera: (cifra). De libre nombramiento: (cifra). Contratados: (cifra).	Verde (si la nómina es razonable) / Amarillo (si hay sobrepoblación leve) / Rojo (si hay empleados fantasmas o sobrepoblación grave)	Reporte de nómina del mes anterior	
Masa salarial mensual total	\$ (cifra exacta). Porcentaje sobre el presupuesto corriente: (%).	Rojo/Amarillo/Verde	Reporte de nómina	
Contratos colectivos vigentes y sus condiciones	Número de contratos: (cifra). Beneficios pactados. Fecha de vencimiento.	Rojo/Amarillo/Verde	Contratos colectivos firmados	
Demandas laborales en curso	Número de demandas: (cifra). Monto total reclamado: \$ (cifra).	Rojo/Amarillo/Verde	Reporte del área jurídica	
Jubilaciones pendientes y su previsión presupuestaria	Número de jubilaciones: (cifra). Monto estimado: \$ (cifra).	Rojo/Amarillo/Verde	Reporte de talento humano	
Funcionarios con sumarios administrativos abiertos	Número de sumarios: (cifra). Estado de cada uno.	Amarillo (si son pocos) / Rojo (si son muchos y no se han resuelto)	Reporte del área jurídica	
Resumen de la dimensión talento humano	Breve descripción de la situación general. Principales riesgos.	Semáforo consolidado		

DIMENSIÓN 3: CONTRACTUAL

Indicador	Situación encontrada	Semáforo	Evidencia disponible	Recomendación
Contratos de obra en ejecución	Número de contratos: (cifra). Monto total contratado: \$ (cifra). Porcentaje de avance promedio: (%).	Rojo si hay contratos con retraso grave o indicios de sobreprecio	Listado del SERCOP. Informes de fiscalización.	

Indicador	Situación encontrada	Semáforo	Evidencia disponible	Recomendación
Contratos de consultoría vigentes	Número de contratos: (cifra). Monto total: \$ (cifra).	Amarillo (revisar necesidad real de cada consultoría)	Listado del SERCOP	
Contratos de servicios (recolección de basura, seguridad, limpieza)	Número de contratos: (cifra). Monto mensual: \$ (cifra). Fecha de vencimiento.	Rojo si vencen en los primeros 3 meses sin nuevo proceso	Contratos firmados	
Contratos con anticipos no devengados	Número de contratos: (cifra). Monto total no devengado: \$ (cifra).	Rojo (riesgo de pérdida de fondos públicos)	Informes de fiscalización	
Obras paralizadas y sus causas	Número de obras: (cifra). Monto invertido no recuperable: \$ (cifra).	Rojo (alto impacto en la percepción ciudadana)	Inspección física. Informes técnicos.	
Resumen de la dimensión contractual	Breve descripción de la situación general. Principales riesgos.	Semáforo consolidado		

DIMENSIÓN 4: CONTENCIOSA Y LEGAL

Indicador	Situación encontrada	Semáforo	Evidencia disponible	Recomendación
Juicios en contra del municipio	Número de juicios: (cifra). Monto total reclamado: \$ (cifra).	Rojo si hay sentencias en firme sin provisión presupuestaria	Reporte del área jurídica	
Juicios con sentencia ejecutoriada pendientes de pago	Número: (cifra). Monto total: \$ (cifra).	Rojo (riesgo de embargo de cuentas)	Sentencias judiciales	
Acciones de protección o medidas cautelares que paralizan obras o servicios	Número: (cifra). Obras o servicios afectados.	Rojo (parálisis inminente)	Resoluciones judiciales	
Procesos contencioso-administrativos en curso	Número: (cifra). Materia de cada uno.	Amarillo	Reporte del área jurídica	
Denuncias en Contraloría o Fiscalía contra funcionarios del municipio saliente	Número de denuncias: (cifra). Estado de cada una.	Rojo (pueden estallar mediáticamente)	Reportes de Contraloría. Noticias en prensa.	
Resumen de la dimensión contenciosa y legal	Breve descripción de la situación general. Principales riesgos.	Semáforo consolidado		

DIMENSIÓN 5: SERVICIOS Y OBRA PÚBLICA

Indicador	Situación encontrada	Semáforo	Evidencia disponible	Recomendación
Estado de la flota vehicular y maquinaria municipal	Número total de vehículos: (cifra). Operativos: (cifra). En reparación: (cifra). Datos de baja no registrados: (cifra).	Rojo si menos del 50% está operativo	Inventario físico realizado en visita a los talleres	
Estado de la recolección de residuos sólidos	Cobertura: (% de la población). Frecuencia: (días por semana). Quejas ciudadanas: (número aproximado).	Rojo si la cobertura es menor al 80%	Reportes del área de servicios públicos. Quejas en medios y redes sociales.	
Estado del sistema de agua potable	Cobertura: (% de la población). Horas de servicio al día: (cifra). Calidad del agua: (apta / no apta).	Rojo si hay cortes frecuentes o agua no apta para consumo	Reportes del área de agua potable. Análisis de laboratorio.	
Estado de las vías urbanas y rurales	Kilómetros de vías: (cifra). En buen estado: (%). Regular: (%). Malo: (%).	Rojo si más del 50% está en mal estado	Recorrido físico con ingeniero. Fotografías.	
Estado de parques, espacios públicos e infraestructura deportiva	Número de parques: (cifra). En buen estado: (cifra). Deteriorados o abandonados: (cifra).	Amarillo (impacto en percepción ciudadana)	Recorrido físico. Fotografías.	
Resumen de la dimensión servicios y obra pública	Breve descripción de la situación general. Principales riesgos.	Semáforo consolidado		

RESUMEN EJECUTIVO DEL DIAGNÓSTICO MUNICIPAL EXPRESS

Dimensión	Semáforo consolidado	Principales hallazgos	Recomendaciones prioritarias
Financiera	Rojo/Amarillo/Verde		
Talento humano	Rojo/Amarillo/Verde		
Contractual	Rojo/Amarillo/Verde		
Contenciosa y legal	Rojo/Amarillo/Verde		
Servicios y obra pública	Rojo/Amarillo/Verde		

Fecha de elaboración del diagnóstico: _____

Firmas del equipo de transición:

(Financiero)
 (Abogado)
 (Planificador)
 (Comunicador, si aplica)

Recibido por el alcalde electo: _____ Fecha: _____

ANEXO 3: MODELO DE DECRETO DE AUSTERIDAD Y PUERTAS ABIERTAS

Instrucciones: Este decreto es un modelo que debe ser adaptado a la realidad de cada cantón. Los artículos pueden modificarse, añadirse o suprimirse según las circunstancias, siempre que se mantenga el espíritu de austeridad, transparencia y cercanía al ciudadano. Se recomienda que el alcalde lo firme en el mismo acto de posesión, como un gesto simbólico de alto impacto.

GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DE [NOMBRE DEL CANTÓN]

DECRETO EJECUTIVO N° 001

CÓDIGO DE AUSTERIDAD, TRANSPARENCIA Y PUERTAS ABIERTAS

CONSIDERANDO:

Que el artículo 227 de la Constitución de la República del Ecuador establece que la administración pública se rige por los principios de eficiencia, eficacia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación.

Que el artículo 233 de la Carta Magna dispone que los dignatarios de elección popular deben ejercer sus funciones con honestidad, transparencia y responsabilidad, y que el incumplimiento de estos principios constituye causal de remoción.

Que el COOTAD, en su artículo 314, establece la obligación de los gobiernos autónomos descentralizados de rendir cuentas a la ciudadanía y de transparentar su gestión.

Que la situación fiscal del municipio exige medidas inmediatas de austeridad para garantizar la sostenibilidad financiera y liberar recursos para la inversión social.

Que es voluntad del suscrito alcalde iniciar el mandato con un compromiso público de honestidad, austeridad y cercanía al ciudadano, como señal inequívoca de que el dinero público será administrado con pulcritud y de que las puertas de la Alcaldía estarán permanentemente abiertas a toda la ciudadanía, sin distinción de filiación política, credo, etnia o condición social.

En uso de las atribuciones que le confieren el artículo 60 del COOTAD y las disposiciones legales pertinentes,

DECRETA:

TÍTULO I: MEDIDAS DE AUSTERIDAD

Artículo 1. Reducción de la remuneración del alcalde. La remuneración mensual unificada del alcalde se fija en CIFRA EN DÓLARES, equivalente al PORCENTAJE de la remuneración que percibía el alcalde saliente. La diferencia mensual de CIFRA EN DÓLARES, que en los cuatro años de mandato sumará CIFRA

TOTAL EN DÓLARES, se destinará íntegramente al FONDO DE BECAS ESCOLARES / FONDO DE EMERGENCIA PARA FAMILIAS VULNERABLES / OTRO DESTINO SOCIAL, cuya ejecución será publicada trimestralmente en la página web del GAD.

Artículo 2. Supresión de privilegios en la alta dirección. Quedan suprimidos, a partir de la fecha, los siguientes gastos de la alta dirección municipal (alcalde, vicealcalde, concejales y directores departamentales):

A) Asignación de teléfonos celulares de lujo. Solo se proveerá un equipo básico a los funcionarios que por la naturaleza de su cargo requieran comunicación permanente, previa justificación escrita.
b) Asignación de vehículos de uso exclusivo, salvo para el alcalde y para las áreas operativas que requieran movilización permanente. Los vehículos asignados a directores serán de uso compartido y rotativo.
c) Viajes al exterior con fondos municipales, salvo que sean estrictamente indispensables para la gestión y cuenten con autorización expresa del Concejo Municipal.

d) Gastos protocolarios (almuerzos, cenas, brindis, regalos institucionales). Las reuniones de trabajo se realizarán en las instalaciones municipales y, de ser necesario un refrigerio, este será austero y justificado.

Artículo 3. Publicación obligatoria de los estados financieros. El primer día hábil de cada mes, la Dirección Financiera publicará en la página web del GAD, en las carteleras municipales y en las redes sociales institucionales, los estados financieros del mes anterior, en formato comprensible para la ciudadanía, que incluya:

- a) Saldo de las cuentas bancarias.
- b) Ingresos recibidos, con detalle de la fuente.
- c) Gastos ejecutados, con detalle de la partida y el beneficiario final.
- d) Cuentas por pagar, con detalle de acreedor y antigüedad.
- e) Ejecución presupuestaria de inversión, con comparación entre lo planificado y lo ejecutado.

Artículo 4. Prohibición de contratar familiares. Se prohíbe la contratación, bajo cualquier modalidad, de familiares del alcalde, vicealcalde, concejales y directores departamentales, hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad. Cualquier excepción deberá ser motivada y aprobada por el Concejo Municipal, y publicada en la página web del GAD.

Artículo 5. Revisión de la nómina municipal. La Dirección de Talento Humano, en un plazo de 60 días, presentará al alcalde un informe detallado de la nómina municipal, identificando posibles duplicidades, ineficiencias y personal que no asiste regularmente a sus labores, con las recomendaciones de acción correspondientes, en el marco de la LOSEP.

TÍTULO II: POLÍTICA DE PUERTAS ABIERTAS

Artículo 6. Audiencia pública semanal obligatoria del alcalde. Todos los DÍA DE LA SEMANA, EJ: MIÉRCOLES, de 08:00 a 14:00, el alcalde recibirá personalmente, en su despacho o en el lugar que se designe, a cualquier ciudadano o ciudadana que solicite audiencia, sin necesidad de cita previa, sin intermediarios y sin distinción de filiación política, credo, etnia o condición social. El único requisito será la presentación de la cédula de identidad.

Artículo 7. Alcaldía Móvil. Al menos dos sábados al mes, el alcalde, acompañado de los directores departamentales, trasladará su despacho a una parroquia rural o barrio urbano del cantón, para atender a la ciudadanía en su propio territorio. El calendario de Alcaldías Móviles se publicará el primer día hábil de cada mes.

Artículo 8. Ventanilla Única de Quejas y Sugerencias. Créase la Ventanilla Única de Quejas y Sugerencias, que funcionará en la planta baja del edificio municipal y en línea a través de la página web y WhatsApp. Todo ciudadano que presente una queja o sugerencia recibirá un número de seguimiento y una respuesta por escrito en un plazo máximo de 15 días hábiles. Se prohíbe condicionar la recepción de quejas o la prestación de servicios municipales al apoyo político.

Artículo 9. Prohibición de derivar al ciudadano más de dos veces. Si un ciudadano ha sido derivado de una ventanilla a otra y de esta a una tercera, el tercer funcionario tiene la obligación de resolver el problema o, si no es de su competencia, de acompañar personalmente al ciudadano hasta la ventanilla correcta. El incumplimiento de esta disposición será considerado falta administrativa.

TÍTULO III: UNIDAD DE TRANSPARENCIA Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

Artículo 10. Creación de la Unidad de Transparencia. Créase la Unidad de Transparencia y Lucha contra la Corrupción, con dependencia directa del despacho de la Alcaldía, que tendrá las siguientes funciones:

- a) Fiscalizar los procesos de contratación pública en tiempo real, emitiendo informes preceptivos antes de la firma de cualquier contrato superior a MONTO EN DÓLARES.
- b) Recibir denuncias ciudadanas de corrupción, con protección absoluta al denunciante.
- c) Publicar en el portal de datos abiertos del municipio toda la información relevante de la gestión: contratos, nómina, presupuesto, obras, viajes, reuniones del alcalde.
- d) Elaborar informes trimestrales de cumplimiento del plan de gobierno, con indicadores cuantificables y verificables.

Artículo 11. Designación del titular de la Unidad de Transparencia. El titular de la Unidad de Transparencia será designado por el alcalde mediante concurso público de méritos y oposición, y deberá acreditar formación en derecho, administración pública, auditoría o afines, así como experiencia en control y transparencia.

DISPOSICIONES FINALES

Primera. El presente Decreto entrará en vigor a partir de su suscripción, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial, de ser necesaria.

Segunda. Encárguese a la Dirección de Comunicación la difusión masiva del presente Decreto a través de todos los canales institucionales y medios locales.

Tercera. Encárguese a las Direcciones de Finanzas, Talento Humano y Procuraduría Síndica la implementación inmediata de las medidas dispuestas en el presente Decreto.

Dado en el salón de sesiones del Concejo Municipal de NOMBRE DEL CANTÓN, el día FECHA DE POSESIÓN.

NOMBRE DEL ALCALDE

ALCALDE DEL CANTÓN NOMBRE DEL CANTÓN

CERTIFICO: Que el presente Decreto fue firmado por el señor alcalde en el acto público de posesión, ante la ciudadanía y las autoridades presentes.

NOMBRE DEL SECRETARIO DEL CONCEJO

SECRETARIO DEL CONCEJO MUNICIPAL

ANEXO 4: PLANTILLA DE PLAN DE COMUNICACIÓN DE LOS 100 DÍAS

Instrucciones: Esta matriz debe ser llenada por el equipo de transición en las semanas 6 a 8, y ejecutada por la Dirección de Comunicación a partir del día de la posesión. Cada acción comunicacional tiene un responsable, un canal, una meta de alcance y un indicador de cumplimiento. La técnica del número debe estar presente en cada acción: no comunicar vaguedades, sino cifras exactas.

Semana	Acción comunicacional	Responsable	Canal	Meta de alcance	Indicador de cumplimiento
1	Cobertura en vivo de la posesión y firma de decretos. Publicación inmediata de los decretos en redes sociales y página web.	Director de Comunicación	Facebook Live, radio local, página web	5.000 visualizaciones en vivo + cobertura en al menos 3 medios locales	Número de visualizaciones. Número de medios que cubrieron la posesión. Decretos publicados y descargables en web.
2	Primer video del alcalde desde el despacho: "Empezamos a trabajar". Mostrar la auditoría de caja y el inventario de activos en marcha.	Alcalde y Director de Comunicación	Facebook, Twitter (X), Instagram, TikTok	3.000 visualizaciones por red	Métricas de cada red social.
3	Comunicado con los primeros hallazgos del diagnóstico (cifras generales, sin alarmismo). Inicio de la campaña de expectativa: "Se vienen cambios importantes".	Director de Comunicación	Medios locales, redes sociales	Publicación en al menos 2 medios locales + 2.000 interacciones en redes	Número de medios que publicaron el comunicado. Interacciones en redes.
4	Lanzamiento del primer quick win: bacheo masivo. Publicar el mapa con las 50 calles prioritarias y el cronograma. Frase: "Iniciamos la reparación de las primeras 50 de 500 calles".	Alcalde y Director de Obras Públicas	Rueda de prensa, Facebook Live, Instagram (antes y después)	Cobertura en al menos 3 medios + 4.000 visualizaciones	Número de medios. Visualizaciones. Comentarios positivos en redes.
5	Video del alcalde supervisando personalmente el bacheo. Mostrar los primeros números: "Llevamos 27 calles reparadas en 15 días".	Alcalde y Director de Comunicación	Facebook, Instagram, TikTok, WhatsApp	5.000 visualizaciones totales	Métricas de redes. Número de compartidos en WhatsApp.
6	Anuncio de la primera Alcaldía Móvil: fecha, lugar, horario y servicios disponibles.	Director de Comunicación	Redes sociales, perifoneo en el barrio, afiches en tiendas	Asistencia mínima de 100 ciudadanos a la Alcaldía Móvil	Número de asistentes registrados. Número de problemas resueltos.

Semana	Acción comunicacional	Responsable	Canal	Meta de alcance	Indicador de cumplimiento
7	Cobertura de la primera Alcaldía Móvil. Publicar resultados con números: "Atendimos a 247 ciudadanos, resolvimos 183 problemas en el acto, 64 casos con seguimiento".	Director de Comunicación	Facebook Live (desde la Alcaldía Móvil), medios locales	5.000 visualizaciones + cobertura en 2 medios	Visualizaciones. Medios. Comentarios.
8	Lanzamiento de la campaña "El Municipio te escucha": formulario en línea y WhatsApp para quejas y sugerencias.	Director de Comunicación	Redes sociales, página web, volantes	500 interacciones en la primera semana	Número de quejas recibidas. Número de formularios llenados.
9	Informe de avance de los quick wins: bacheo, iluminación, limpieza. Publicar el tablero de cumplimiento con semáforos.	Alcalde y Director de Comunicación	Rueda de prensa, Facebook Live, página web	Cobertura en 3 medios + 6.000 visualizaciones	Visualizaciones. Medios. Descargas del tablero en PDF.
10	Video de un beneficiario de los quick wins (ej: señora que ya no camina en la oscuridad gracias a la luminaria). Historias humanas.	Director de Comunicación	Facebook, Instagram, TikTok	10.000 visualizaciones totales	Visualizaciones. Compartidos. Comentarios emotivos.
11	Lanzamiento de la segunda Alcaldía Móvil, en una parroquia rural. Misma dinámica que la semana 7.	Director de Comunicación	Redes sociales, perifoneo, radios comunitarias	Asistencia de 80 ciudadanos rurales	Asistentes registrados. Problemas resueltos.
12	Publicación del primer informe mensual de transparencia financiera, con cifras comprensibles.	Director Financiero y Director de Comunicación	Página web, cartelera, redes sociales	1.000 descargas del informe	Número de descargas. Preguntas recibidas de la ciudadanía.
13	Video del alcalde recorriendo las obras de los quick wins, mostrando el antes y después.	Alcalde y Director de Comunicación	Facebook, Instagram, TikTok, YouTube	8.000 visualizaciones totales	Visualizaciones Compartidos.
14	Gran informe de los 100 Días. Acto público en un barrio. Publicación del documento completo con todas las cifras.	Alcalde y todo el equipo de gobierno	Acto público, Facebook Live, medios locales, página web	Asistencia de 300 ciudadanos + 10.000 visualizaciones en vivo	Asistentes. Visualizaciones. Medios que cubrieron. Descargas del informe.

ANEXO 5: PROTOCOLO DE ATENCIÓN AL CIUDADANO Y GESTIÓN DE QUEJAS

Instrucciones: Este protocolo debe ser aprobado mediante resolución administrativa en la primera semana de gestión y distribuido a todos los servidores municipales. Su cumplimiento es obligatorio y su incumplimiento constituye falta administrativa sujeta a sanción. Debe ser colocado en un lugar visible de cada ventanilla de atención.

PROTOCOLO DE ATENCIÓN AL CIUDADANO

GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DE [NOMBRE DEL CANTÓN]

LOS 10 MANDAMIENTOS DEL SERVIDOR MUNICIPAL

1. **Saludarás con cordialidad.** Todo ciudadano será recibido con un saludo respetuoso: "Buenos días/tardes, soy [nombre del servidor], ¿en qué puedo servirle?". No se atenderá a ningún ciudadano sin haberlo saludado primero.
2. **Escucharás sin interrumpir.** El ciudadano tiene derecho a exponer su problema sin ser interrumpido. El servidor escuchará atentamente, tomará nota si es necesario y solo hablará cuando el ciudadano haya terminado.
3. **Llamarás al ciudadano por su nombre.** Si el ciudadano se identifica, el servidor se dirigirá a él por su apellido, precedido de "señor", "señora" o "señorita". Nunca por "joven", "viejito", "m'hijita" o apelativos informales.
4. **Orientarás con precisión.** Si el trámite no es competencia de esa ventanilla, el servidor indicará al ciudadano exactamente a qué ventanilla, oficina o funcionario debe dirigirse, con número de piso, nombre del responsable y, si es posible, acompañándolo personalmente.
5. **No derivarás más de dos veces.** Si un ciudadano ha sido enviado de una ventanilla a otra y de esta a una tercera, el tercer funcionario tiene la obligación de resolver el problema o de acompañar al ciudadano hasta la ventanilla correcta. Nadie más será derivado.
6. **Informarás los plazos.** El servidor informará al ciudadano, de manera clara y por escrito si es necesario, cuánto tiempo tomará su trámite y cuándo recibirá una respuesta. No se dirá "vuelva la próxima semana" sin especificar el día exacto.
7. **Cumplirás los plazos.** Si el servidor se comprometió a que el trámite estará listo en 5 días, el trámite estará listo en 5 días. Si surge un imprevisto, el servidor contactará al ciudadano antes del vencimiento del plazo para informarle y darle una nueva fecha.

8. **No discriminarás.** Se prohíbe terminantemente cualquier forma de discriminación por filiación política, religión, etnia, género, orientación sexual, edad o condición social. Tampoco se dará trato preferente a los "recomendados" o a los "amigos del alcalde". La atención es igual para todos.
9. **No pedirás nada a cambio.** Se prohíbe solicitar o aceptar cualquier tipo de dádiva, regalo, propina o favor a cambio de agilizar un trámite. El solo hecho de insinuarlo será considerado falta grave y causal de sumario administrativo.
10. **Despedirás con respeto.** Al finalizar la atención, el servidor se despedirá con una frase amable: "Gracias por venir, estamos para servirle. Que tenga un buen día".

FLUJOGRAMA DE ATENCIÓN AL CIUDADANO



ANEXO 6: METODOLOGÍA PARA ASAMBLEAS DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Instrucciones: Esta metodología detalla las cinco fases del proceso de presupuesto participativo descritas en el Capítulo 13. Debe ser adaptada a la realidad de cada cantón y aprobada mediante ordenanza municipal para darle carácter vinculante.

METODOLOGÍA DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DE [NOMBRE DEL CANTÓN]

FASE 1: DETERMINACIÓN DEL MONTO PARTICIPABLE (ENERO)

- El alcalde, en conjunto con la Dirección Financiera y la Dirección de Planificación, determina el monto del presupuesto de inversión que será sometido a priorización ciudadana.
- Monto mínimo recomendado: 30% del presupuesto de inversión total, excluyendo gastos corrientes y proyectos estratégicos comprometidos.
- El monto se publica en la primera semana de enero en: página web, redes sociales, carteleros parroquiales y medios locales.
- Comunicado: "Este año, [CIFRA EN DÓLARES] serán decididos directamente por la ciudadanía, en asambleas parroquiales y barriales".

FASE 2: CONVOCATORIA Y DIFUSIÓN MASIVA (FEBRERO)

- La Dirección de Atención al Ciudadano, en coordinación con las juntas parroquiales y los comités barriales, elabora el calendario de asambleas.
- Cada parroquia rural y cada sector urbano tendrá al menos una asamblea.
- Difusión multicanal: radio local, perifoneo, afiches en tiendas de barrio, redes sociales, WhatsApp.
- Los afiches y mensajes deben incluir: fecha, hora, lugar de la asamblea, monto participable y una frase motivadora.

FASE 3: ASAMBLEAS PARROQUIALES Y BARRIALES DE PRIORIZACIÓN (MARZO)

Formato de la asamblea:

1. Registro de participantes. Cada ciudadano se inscribe con su nombre, número de cédula y sector. Solo pueden votar los residentes de la parroquia o sector.

2. Explicación de las reglas. Un técnico municipal explica: las obras deben ser de competencia municipal, deben ser técnicamente viables, deben beneficiar a la comunidad en su conjunto y no a una persona o familia en particular.
3. Presentación de propuestas. Los ciudadanos presentan sus propuestas de obra, con un tiempo máximo de 3 minutos por propuesta.
4. Votación secreta. Cada ciudadano recibe una papeleta con las propuestas presentadas y vota en una urna. La votación es secreta para evitar presiones de dirigentes.
5. Escrutinio público. Los votos se cuentan en público, ante todos los asistentes.
6. Firma del acta. Las tres obras más votadas se registran en un acta que firman el alcalde, el presidente de la junta parroquial o el dirigente barrial, y dos testigos ciudadanos. Una copia del acta se entrega a la comunidad.

Formato de acta de asamblea:

Campo	Contenido
Parroquia / Sector	
Fecha y hora	
Lugar	
Número de participantes registrados	
Propuestas presentadas	1. ... 2. ... 3. ... (etc.)
Obras priorizadas (las tres más votadas)	1. Nombre de la obra — Número de votos — Costo estimado 2. Nombre de la obra — Número de votos — Costo estimado 3. Nombre de la obra — Número de votos — Costo estimado
Firmas	Alcalde: _____ Presidente Junta Parroquial / Dirigente: _____ Testigo 1: _____ Testigo 2: _____

FASE 4: EVALUACIÓN TÉCNICA Y CONSOLIDACIÓN DEL PLAN (ABRIL)

- Las Direcciones de Planificación, Obras Públicas y Finanzas evalúan todas las obras priorizadas en el cantón.
- Cada obra recibe un puntaje técnico basado en:
- Las obras que no sean viables técnicamente serán devueltas a la comunidad con una explicación escrita, y se ofrecerá a la comunidad la posibilidad de priorizar una obra alternativa en una asamblea extraordinaria.

Criterio	Puntaje máximo
Factibilidad técnica	25 puntos
Costo estimado dentro del presupuesto participable	25 puntos

Criterio	Puntaje máximo
Población beneficiada	20 puntos
Impacto en necesidades básicas insatisfechas	20 puntos
Alineación con el PDOT	10 puntos
Total	100 puntos

FASE 5: DEVOLUCIÓN PÚBLICA Y EJECUCIÓN (MAYO EN ADELANTE)

- En una segunda ronda de asambleas, el alcalde presenta personalmente el plan de inversión definitivo.
- Se entrega a cada comunidad un documento con: lista de obras priorizadas que serán ejecutadas, costo, plazo estimado y fuente de financiamiento.
- Cada obra recibe un código de seguimiento que la comunidad puede consultar en la página web del municipio.
- Trimestralmente, el alcalde regresa a la comunidad para informar el avance de la obra, con fotografías y testimonios.

ANEXO 7: MAPEO DE ACTORES DEL CONCEJO MUNICIPAL

Instrucciones: Esta ficha debe ser llenada para cada concejal electo, durante el período de transición. La información se recopila de fuentes públicas, medios de comunicación, diálogo con dirigentes y, cuando es posible, de una reunión personal con el concejal. La ficha es confidencial y de uso exclusivo del alcalde y su equipo de confianza.

FICHA DE MAPEO DE CONCEJALES

Campo	Información
Nombre completo	
Edad aproximada	
Parroquia / Sector que representa	
Partido o movimiento político	
Trayectoria	¿Ha sido concejal antes? ¿Ha ocupado otros cargos públicos? ¿A qué se dedica en su vida civil? (profesión, oficio, negocio)
Base de apoyo territorial	¿En qué barrios, comunas o parroquias tiene mayor influencia? ¿De qué sector social proviene su votación?
Intereses y agenda	¿Aspira a ser vicealcalde? ¿Busca protagonismo mediático? ¿Tiene algún interés económico o gremial específico? ¿Qué temas le apasionan o le preocupan visiblemente?
Estilo de relacionamiento	¿Dialogante o confrontativo? ¿Prefiere acuerdos públicos o negociaciones privadas? ¿Es leal a su palabra o cambia de posición según la coyuntura?
Relación con el alcalde	¿Aliado natural, aliado pragmático, independiente volátil, oposición leal u oposición destructiva? (Ver clasificación en Capítulo 14)
Aliados dentro del Concejo	¿Con qué otros concejales tienen afinidad o alianza visible?
Adversarios dentro del Concejo	¿Con qué otros concejales tienen conflicto abierto o soterrado?
Relación con actores externos	¿Tiene vínculos con el prefecto, con asambleístas, con ministros, con grupos de poder locales?
Información adicional relevante	Cualquier dato que pueda ser útil para la relación: hobbies, familiares en la función pública, problemas legales, aspiraciones futuras.
Fecha de elaboración de la ficha	
Elaborado por	

ANEXO 8: TABLERO DE COMANDO PSICOLÓGICO

Instrucciones: Esta herramienta está diseñada para transformar la comunicación institucional del municipio, pasando de frases vagas y burocráticas a frases con cifras exactas que generan impacto psicológico en la ciudadanía. Debe ser utilizada por el alcalde, los directores departamentales y el equipo de comunicación en todas sus intervenciones públicas, informes, boletines y publicaciones en redes sociales.

TABLERO DE COMANDO PSICOLÓGICO: CÓMO "NARRAR CON NÚMEROS" CADA OBRA Y CADA ACCIÓN

ÁMBITO 1: OBRA PÚBLICA Y MOVILIDAD

NO DIGA	DIGA (frase con cifra exacta)
Estamos arreglando las calles.	Hemos repavimentado 327 calles de las 1.500 que nos propusimos recuperar en cuatro años.
Mejoramos la señalización.	Instalamos 450 nuevas señales de tránsito y pintamos 1.200 pasos cebra en 60 intersecciones críticas.
Estamos haciendo obras de agua potable.	Pasamos de 8 horas de servicio a 24 horas continuas para 14 barrios, beneficiando a 28.750 personas.
Construimos el nuevo mercado.	Inauguramos el nuevo mercado municipal, con 248 puestos para emprendedores y 64 locales comerciales, después de 40 años de espera
Arreglamos el parque central.	Recuperamos el parque central: 3 hectáreas renovadas, 120 árboles nativos plantados, 4 fuentes restauradas y juegos infantiles para 300 niños.

ÁMBITO 2: SERVICIOS PÚBLICOS

NO DIGA	DIGA (frase con cifra exacta)
Recogemos la basura.	Recolectamos 120 toneladas diarias de residuos, con una cobertura del 95% en el área urbana y 80% en las parroquias rurales.
Limpiamos las quebradas.	Limpiamos 18 quebradas y retiramos 47 toneladas de basura acumulada durante 8 años, previniendo inundaciones en 25 barrios
Instalamos luminarias.	Colocamos 840 luminarias LED en 72 barrios, y según la Policía Nacional, los robos en esas zonas disminuyeron un 22%.

ÁMBITO 3: ATENCIÓN CIUDADANA Y GESTIÓN

NO DIGA	DIGA (frase con cifra exacta)
Atendemos a la gente.	En 100 días, realizamos 14 Alcaldías Móviles en 14 barrios, atendimos personalmente a 3.458 ciudadanos y resolvimos 2.891 problemas en el acto.
Simplificamos los trámites.	Redujimos 17 trámites municipales de un promedio de 12 días a solo 3 horas. La patente municipal ahora se obtiene en 48 horas.
Somos transparentes.	Publicamos mensualmente 5 informes financieros, y en el último año recibimos 218 preguntas ciudadanas, de las cuales respondimos 210 en un plazo promedio de 3,2 días.

ÁMBITO 4: DESARROLLO SOCIAL Y ECONÓMICO

NO DIGA	DIGA (frase con cifra exacta)
Apoyamos a los emprendedores.	Entregamos 150 créditos de capital semilla por 500 dólares cada uno, beneficiando a 150 emprendedores de 30 barrios, que generaron 340 empleos directos.
Damos becas a los estudiantes.	Otorgamos 200 becas de 300 dólares anuales a los mejores estudiantes de 40 colegios del cantón.
Hacemos brigadas médicas.	Atendimos a 2.100 personas en 22 comunidades rurales que nunca habían recibido un médico municipal.
Apoyamos el turismo.	El turismo en nuestro cantón creció un 18% en el último año, generando 1.200 empleos indirectos y una derrama económica de 2,3 millones de dólares.

ÁMBITO 5: RENDICIÓN DE CUENTAS Y PARTICIPACIÓN

NO DIGA	DIGA (frase con cifra exacta)
Rendimos cuentas a la ciudadanía.	Realizamos 4 rendiciones de cuentas anuales, 12 micro-rendiciones trimestrales, y nuestro informe de gestión fue descargado 3.247 veces de la página web.
La gente participa en el presupuesto.	En las asambleas de presupuesto participativo participaron 4.587 ciudadanos, que priorizaron 97 obras, de las cuales 34 son de agua y saneamiento, 28 de vialidad rural y 19 de infraestructura deportiva.
Escuchamos las quejas.	Recibimos 12.847 quejas ciudadanas en el año. Resolvimos satisfactoriamente 11.203, es decir, el 87,2%, en un tiempo promedio de 8,3 días.

ÁMBITO 6: MANCOMUNIDAD Y COOPERACIÓN

NO DIGA	DIGA (frase con cifra exacta)
Trabajamos con los cantones vecinos.	Cuatro municipios unidos en mancomunidad gestionamos un relleno sanitario que beneficia a 180.000 habitantes, con un ahorro de 400.000 dólares anuales frente a la gestión individual.
Conseguimos cooperación internacional.	Gestionamos 2 millones de dólares no reembolsables del Fondo Verde para reforestar 500 hectáreas de cuencas hídricas con 50.000 árboles nativos.

Instrucciones finales para el uso del Tablero de Comando Psicológico:

1. Antes de cada intervención pública, revise el tablero y transforme las frases vagas en frases con cifras.-
2. Asegúrese de que cada cifra sea verificable. Una cifra falsa o inflada destruye la credibilidad más rápidamente que una frase vaga.
3. Actualice el tablero mensualmente, incorporando nuevas cifras a medida que avanza la gestión.
4. Capacite a todos los directores departamentales en el uso de esta técnica. La comunicación con números no es solo tarea del alcalde, sino de todo el equipo de gobierno.

SOBRE EL AUTOR

El Dr. Máximo Abel Ramírez Chávez, es PhD. en Gobierno y Administración Pública, graduado en la Universidad Complutense de Madrid, es un estudioso de la gestión pública local y un referente en temas de gobernanza municipal en Ecuador. Su trayectoria combina la experiencia práctica en la administración pública con una sólida formación académica en gobierno, economía, gestión pública y comunicación política. Es catedrático en la Universidad Técnica Estatal de Quevedo, consultor de gobiernos locales y conferencista invitado en foros nacionales e internacionales sobre descentralización y participación ciudadana.

A lo largo de su carrera, el Dr. Ramírez Chávez ha asesorado a más de una veintena de municipios ecuatorianos en procesos de transición, planificación estratégica y rendición de cuentas. Su labor ha sido decisiva en la modernización de estructuras municipales, la implementación de presupuestos participativos reales y la profesionalización de los equipos de gobierno local.

Con esta obra, *Gobernanza pública: Ruta práctica para los alcaldes*, el Dr. Ramírez entrega su legado intelectual: un compendio de herramientas, principios y experiencias sistematizadas para que cada alcalde ecuatoriano pueda gobernar con excelencia, servir con dignidad y, si el pueblo así lo decide, continuar la obra emprendida. Su convicción inquebrantable es que los cantones del Ecuador serán la levadura de un país mejor cuando en cada municipio se gobierne con transparencia, con participación y con la mirada puesta en el bien común.



Ser alcalde no es solo administrar un territorio; es interpretar las necesidades de la gente, convertir la planificación en decisiones concretas, armonizar la norma con la realidad, liderar con visión pública y sembrar confianza en cada acción de gobierno. Allí donde otros ven trámites, el buen alcalde ve oportunidades para transformar la ciudad, fortalecer la comunidad y abrir rutas de desarrollo con responsabilidad, cercanía y sentido de futuro.

Máximo Abel Ramírez Chávez


EDITORIAL
SAGA

ISBN: 978-9907-803-58-7

