

Capacitación y

# ASISTENCIA TECNICA

Municipal

SERIE - DESCENTRALIZACIÓN Y DEMOCRACIA



UNIDAD PARA LA PROMOCION

## "II ENCUENTRO DE FACILITACION PARA LA CAPACITACION Y LA ASISTENCIA TECNICA MUNICIPAL"

### INDICE GENERAL

#### PRESENTACION

#### PALABRAS DE BIENVENIDA

*Sr. Mario Alberto Chaves Mata , Vicepresidente FEMICA*  
*Sra. Anne-Marie Blackman, especialista OEA/UPD*

#### DISCURSO MAGISTRAL

Asistencia Técnica y Capacitación para el Desarrollo Municipal y Local .  
*Sr. Daniel Badilla Alegría,*  
*Alcalde de Los Angeles, Chile*

#### SECCION I. CONTENIDO

##### A. IMPORTANCIA DE LA METODOLOGIA PARA LA CAPACITACION Y ASISTENCIA TECNICA.

1. Proyecto de Desarrollo Municipal y Participación Ciudadana  
*Harry Jager, Director RTI, El Salvador*
2. Proyecto de Descentralización y Desarrollo Municipal (PDDM)  
*Claudia Belly, Consultora Desarrollo Municipal, PADCO, Nicaragua*
3. Programa Las Verapaces.  
*Reinhard Frotscher, Coordinador del Proyecto de Desarrollo Municipal INFOM/GTZ, Guatemala*
4. Proyecto Fortalecimiento de la Autonomía Municipal (FAMU)  
*Isabel Avilés, Asesora Finanzas y Organización, INIFOM, Nicaragua*
5. Formación y Capacitación Municipal  
*Mercedes Peñas, Coordinadora de Proyectos, Fundación DEMUCA, Costa Rica*

6. Fortalecimiento Municipal en la Región I “Las Segovias, Nicaragua  
*Claus Thure Hastrup, Codirector Proyecto INIFOM-DANIDA, Nicaragua*
7. La experiencia del Componente Asistencia Técnica ISDEM/GTZ de PROMUDE en El Salvador.  
*Hernán Márquez, Coordinador Asistencia Técnica ISDEM/GTZ, El Salvador*
8. Modelos de Asistencia Técnica y Capacitación  
*Raúl E. Mejía, Gerente General ISDEM, El Salvador*
9. El modelo de Asistencia Técnica  
*Mirtha González, Directora Ejecutiva FUNDEMUN, Honduras*

#### B. PRESENTACIONES INSTITUCIONALES

1. La Experiencia de Instituciones Nacionales en Asesoría y Capacitación Municipal  
*José Miguel Gaitán Álvarez, Presidente de la Junta Directiva, INFOM, Guatemala*
2. El Municipio en Nicaragua  
*Christian Matus, INIFOM, Nicaragua*
3. Modelos de Asistencia Técnica y Capacitación  
*Carlos Calvo Quesada, Presidente Ejecutivo IFAM, Costa Rica.*
4. Visión Estratégica para la Cooperación Técnico Municipal  
*Sergio A. Membreño, PNUD, Honduras*

#### C. PRESENTACION TECNICA

Sistema de Recaudación Municipal (SISREC)

*Moisés Medina Paz, Programador del Sistema de Recaudación Municipal, FAMU/GTZ, Nicaragua*

### **SECCION II. ARCHIVO CENTROAMERICANO DE CAPACITACION Y ASISTENCIA TECNICA**

A. El Contexto de un Reto: El Municipio como el Propulsor del  
Desarrollo en Centro América en el Nuevo Milenio  
*Sergio Cambroner, Consultor FEMICA*

*CONCLUSIONES*

*PARTICIPANTES*

## **PRESENTACION**

Esta memoria contiene las exposiciones, el contenido y las conclusiones del "II Encuentro de Facilitación para la Capacitación y la Asistencia Técnica Municipal", que fue organizado gracias al esfuerzo de colaboración entre la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, Unidad para la Promoción de la Democracia, (UPD/OEA) y la Federación de Municipios del Istmo Centroamericano (FEMICA).

Este foro se llevó a cabo los días 4, 5 y 6 de Marzo de 1999, en la Isla de Roatán, Honduras, y tuvo como objetivo convocar a un universo amplio de participantes, para un intercambio de experiencias productivo y enriquecedor de información, metodologías y puntos de vista sobre la evolución y resultados de los procesos de capacitación y asistencia técnica municipal en la región centroamericana, y los retos que plantea este importante tema ante el nuevo milenio.

En este encuentro se buscó profundizar los resultados de la primera reunión sobre el tema, celebrada bajo los auspicios de FEMICA y la Asociación de Municipalidades de la República de Honduras, AMHON, en febrero de 1996 en Honduras. Asimismo dar seguimiento a las conclusiones de la primera reunión centroamericana del Programa de Cooperación en Descentralización, Gobierno Local y Participación Ciudadana llevada a cabo en Costa Rica en julio de 1998, que señaló la relevancia de la capacitación y la asistencia técnica para afianzar la gestión municipal.

El II Encuentro tuvo un éxito inusitado, y entre los distinguidos asistentes estuvieron los directores y gerentes de los institutos de capacitación de los gobiernos centrales de la región, como el Instituto Nacional de Fomento Municipal (INFOM); el Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM); el Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (INIFOM) y el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM). Los representantes, directores y coordinadores de las agencias de Cooperación, cuyos programas y métodos en capacitación municipal gozan de un reconocido prestigio regional, entre las que se cuentan el Research Triangle Institute (RTI); la Agencia de Cooperación Alemana (GTZ); el Programa de Naciones Unidas para

el Desarrollo, (PNUD); el Proyecto de Descentralización y Desarrollo Municipal (PADCO); la Cooperación Danesa y la Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centroamérica y el Caribe (FUNDEMUCA), de la Cooperación Española.

Igualmente, se contó con la presencia de diferentes alcaldes de toda la región centroamericana, altos representantes de los gobiernos centrales, ejecutivos y funcionarios del Banco Interamericano de Desarrollo, (BID) y del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), presidentes y ejecutivos de las asociaciones nacionales de municipios así como funcionarios de USAID, ICMA y de la OEA de Washington.

El encuentro fue inaugurado por el Sr. Mario Alberto Chaves, Presidente de la Unión Nacional de Gobiernos Locales de Costa Rica y Segundo Vicepresidente de FEMICA, y por la Srta. Anne Marie Blackman, alta funcionaria de la Unidad para la Promoción de la Democracia de la OEA, quien también clausuró el evento.

En la primera parte de la reunión, el Sr. Daniel Badilla, Alcalde de Los Angeles y Vicepresidente de la Asociación Chilena de Municipios, ofreció una conferencia magistral para dar a conocer la experiencia en asistencia técnica y capacitación desarrollada en su país. En la segunda parte del evento se discutieron las diferentes propuestas y metodologías, así como las experiencias exitosas sobre capacitación y asistencia técnica.

En la tercera parte, FEMICA presentó su propuesta para el **Archivo Centroamericano de Capacitación y Asistencia Técnica Municipal**, estrategia que aspira a establecer una base de conocimiento regional, que contribuya a un encuentro más eficiente entre la demanda y la oferta de capacitación y asistencia técnica. Para finalizar se hizo una recapitulación de las principales aportaciones y conclusiones del evento.

Una de las principales aportaciones del encuentro es establecer las bases y cimientos para arrancar con la construcción del **Archivo Centroamericano**, como un aporte más significativo a los esfuerzos que la Federación ha venido haciendo en apoyo a los procesos de descentralización y fortalecimiento municipal en Centroamérica, los cuales han significado para los municipios de la región mayores competencias, responsabilidades, sustanciales cambios en su desarrollo administrativo, institucional y económico. Lo

anterior ya ha significado una creciente demanda y oferta en la capacitación y asesoría técnica, no sólo en cantidad sino en calidad y eficiencia.

Así, en consecuencia con el paradigma de "municipio moderno", capaz de responder a los principales retos del desarrollo económico y social de la región, se requiere darle a la capacitación y asistencia técnica el lugar y la importancia que demanda como instrumento de fortalecimiento y sostenibilidad de los gobiernos locales. Esto permite, entre otros aspectos fundamentales, incrementar el perfil de los recursos humanos, transfiriéndoles las técnicas, habilidades y destrezas necesarias para administrar con eficiencia y eficacia los recursos municipales.

Por eso se reconoce la importancia y la necesidad de establecer un mecanismo que vaya mas allá y trascienda un archivo de proyectos o una base de datos. El Archivo Centroamericano es una estrategia de manejo de la información de manera regional, que tiene como componente pivotal establecer un puente entre la totalidad de los actores, demandantes y oferentes, un intercambio positivo entre las fuentes de información, capacitadores, etc., que propicien el desarrollo de soluciones adecuadas a la realidad y necesidades de la región.

## **BIENVENIDA**

### **LIC. MARIO ALBERTO CHAVES MATA II Vicepresidente de la Federación de Municipios del Istmo Centroamericano**

En nombre de los 1.185 Gobiernos Locales de nuestra región, como Vicepresidente de la Federación de Municipios del Istmo Centroamericano que los integra, traigo un afectuoso saludo de bienvenida a este Segundo Encuentro Regional de Facilitación para la Capacitación y Asistencia Técnica Municipal

Con esta actividad pretendemos darle seguimiento a las conclusiones del primer encuentro realizado por FEMICA en febrero de 1996. Es nuestro deseo que bajo el marco esplendoroso que nos ofrece la paradisíaca isla de Roatán, podamos compartir e intercambiar puntos de vista sobre las diversas metodologías, planes y programas en materia de asistencia técnica y capacitación.

Somos de la opinión que debemos idear mecanismos claros que nos permitan fortalecer la relación entre la demanda y la oferta de capacitación; y por ello estamos también aquí, Alcaldes, Concejales y Presidentes de las Asociaciones Municipalistas de Centroamérica, para aportar nuestra visión y nuestras propuestas sobre este tema.

Como sector, consideramos la Capacitación y la Asistencia Técnica como un noble empeño de las agencias y organismos colaboradores, que tiene por objeto mejorar a nuestros gobiernos locales para hacerlos mejores y más eficientes.

Estamos convencidos de que los procesos de descentralización que se vienen gestando en el istmo deben continuar orientándose hacia la consecución de municipios modernos, participativos y con recursos. Y para el logro de este objetivo consideramos fundamental el papel que tienen la capacitación y la asistencia técnica, pues es a través de ellas que podemos afianzar y promover esquemas de gestión municipal con enfoques participativos adecuados a las demandas del nuevo siglo.

Porque creemos que este proceso debe contemplar la participación democrática de la comunidad y de los diferentes sectores de la sociedad civil.

Porque creemos que junto con el gobierno local debemos fortalecer también a nuestras comunidades, pues ambos constituyen la base para viabilizar los procesos de descentralización como medio para alcanzar el desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza en los Estados de nuestra región.

Porque creemos en ellos es que en FEMICA continuamos impulsando este proceso, en beneficio de los municipios del área, los cuales poseen, hoy día, cada vez más competencias y responsabilidades, gracias a que hemos coadyuvado a alcanzar cambios sustanciales en el plano administrativo institucional, y económico de los gobiernos locales.

Este proceso, sin embargo, ha generado también una mayor demanda de capacitación y asesoría técnica, con el fin de cumplir con las expectativas nacidas de los programas concertados entre las autoridades locales y la comunidad.

Por eso amigos y amigas estamos aquí:

Porque si queremos continuar impulsando procesos de descentralización que lleven a nuestros municipios hacia estadios superiores de desarrollo, cada vez más cerca del modelo de gobierno local de las sociedades avanzadas; si queremos municipios capaces de responder a los principales retos del desarrollo económico y social de la región, debemos entonces impulsar en igual medida procesos dirigidos y continuados de capacitación y asistencia técnica.

Pues estos componentes constituyen un instrumento fundamental para el fortalecimiento de los gobiernos locales, ya que permiten elevar el perfil de los recursos humanos, transfiriéndoles las técnicas, habilidades y destrezas necesarias para administrar con eficiencia y eficacia los recursos municipales.

En los últimos años, la región ha sido testigo de un incremento en el espectro de iniciativas y proyectos en el área de la capacitación y asistencia técnica municipal que creemos, no siempre han sido suficientemente aprovechadas.

Consciente de ello, FEMICA ha insistido con vehemencia en múltiples foros sobre la necesidad de que nuestra organización cuente con una memoria de alcance regional que agrupe todas esas experiencias exitosas para poder así posibilitar el intercambio y la cooperación horizontal entre los oferentes y demandantes del servicio. Es nuestro deseo constituirnos en una "instancia facilitadora para la capacitación y asistencia técnica regional", a través del archivo centroamericano de proyectos, que creemos será el instrumento idóneo para divulgar e intercambiar información de programas, proyectos, planes, consultores, etc., sobre la capacitación, asistencia técnica y gestión pública municipal en Centroamérica.

Previo al cierre de esta actividad prometemos informarles los esfuerzos que FEMICA ha hecho para alcanzar este objetivo, y la propuesta técnica con la que impulsaremos la instrumentación de este archivo.

¡Es la hora de crear las bases para el nuevo municipalismo del Siglo XXI, hacia el tercer milenio! Hagamos el esfuerzo por documentarlo, con la recopilación de las experiencias exitosas que han logrado nuestros países en materia de fortalecimiento municipal.

Es el deseo de FEMICA que sus opiniones, ideas y aportes en este Segundo Encuentro Regional de Facilitación para la Capacitación y Asistencia Técnica Municipal, sea la materia prima que contribuya desde ya a alimentar este Archivo Centroamericano.

Contribuyamos todos juntos para que esta iniciativa tenga un óptimo resultado.

**BIENVENIDA**  
**Anne-Marie Blackman, Especialista Principal,**  
**Unidad para la Promoción de la Democracia,**  
**Secretaría General de la Organización de Estados Americanos**

La Unidad para la Promoción de la Democracia de la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (UPD/OEA) tiene el gran placer de colaborar con FEMICA y los Gobiernos de Centroamérica para la celebración de este "Segundo Encuentro de Facilitación para la Capacitación y Asistencia Técnica Municipal".

Esta reunión ha sido organizada a partir de dos antecedentes concretos: el primer encuentro celebrado aquí en Honduras en 1996 sobre el mismo tema, y las conclusiones de otro esfuerzo de FEMICA y la OEA en Costa Rica en julio de 1998, en donde se analizaron modelos y experiencias de gestión pública local. Ambas reuniones señalaron la importancia para la región centroamericana, de la capacitación y la asistencia técnica para los procesos de descentralización y fortalecimiento local.

Estas herramientas, fundamentales para cualquier proyecto de desarrollo nacional, también son indispensables para el establecimiento de administraciones locales sólidas, capaces de responder eficazmente a las múltiples exigencias que demanda la gestión pública local. Tal como ha sido reconocido en el Plan de Acción de la Segunda Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas, en donde los mandatarios se comprometen a promover la capacitación para el fortalecimiento de la gestión administrativa local.

Este compromiso con la capacitación y asistencia técnica ha surgido del nivel político más alto del hemisferio y, sin lugar a dudas, son labores que deben ser adecuadas a desafíos emergentes. Tal parece la indicación del huracán Mitch, que deja entre sus secuelas una masiva tarea de reconstrucción, donde la capacitación y la asistencia técnica seguramente serán de gran importancia, exigiendo enormes esfuerzos de coordinación.

Al facilitar este tipo de encuentros, la Unidad para la Promoción de la Democracia busca cumplir con sus mandatos de apoyar a los Estados miembros de la OEA en el fortalecimiento de sus instituciones y procesos democráticos.

Por ello, la presente reunión tiene como principal objetivo servir de foro para el encuentro y análisis, reuniendo a los verdaderos protagonistas para un examen conjunto de este tema.

Apoyamos esta actividad en el marco de nuestro "Programa de Cooperación en Descentralización, Gobierno Local y Participación Ciudadana", programa cuyas actividades son implementadas a nivel subregional - Centroamérica, El Caribe, Cono Sur y Comunidad Andina - y que sirve de foro de diálogo, intercambio de experiencias y de cooperación horizontal. Nuestra tarea en este sentido es catalítica y apunta a la creación y disseminación de conocimientos e información que apoyen a procesos e instituciones, y contribuyan a fortalecer el marco de políticas para la descentralización, el gobierno local y la participación ciudadana.

Nos complace también que numerosas agencias de cooperación internacional hayan acogido la invitación de acompañarnos. Consideramos que un diálogo efectivo con ellas sólo puede redundar en beneficio de los pueblos de la región centroamericana.

Quisiéramos concluir felicitando al Gobierno de Honduras y a FEMICA por la presente iniciativa, y la celebración de este encuentro en las excelentes facilidades ofrecidas en esta hermosa isla hondureña. Agradecemos a todos ustedes su participación en este foro, que estamos seguros tendrá un impacto positivo y resultados muy concretos en los países de la región.

## **DISCURSO MAGISTRAL**

### **ASISTENCIA TECNICA Y CAPACITACION PARA EL DESARROLLO MUNICIPAL Y LOCAL**

**Daniel Badilla Alegría, Alcalde de Los Angeles, Chile  
Vicepresidente Asociación Chilena de Municipalidades**

#### **Introducción**

Durante la década de los ochenta en América Latina se toma conciencia de la necesidad de modernizar el Estado, es decir, de redimensionar su tamaño y redefinir su rol. Más que el Estado interventor y ejecutor de antaño se piensa en un aparato público que facilite, active y promueva las acciones de desarrollo impulsadas desde la sociedad civil, reservando las acciones directas para aquellas áreas estratégicas y críticas en las cuales su papel es irremplazable. En esta línea, se considera que las municipalidades están llamadas a jugar un papel clave en la nueva institucionalidad. Se abre paso, así, al diseño y aplicación de políticas de competencias que pueden ser mejor ejercidas por las instancias locales, más próximas a la ciudadanía.

#### **El proceso de descentralización en Chile**

Durante los ochenta, las municipalidades latinoamericanas manejan, en promedio, un décimo de los recursos gubernamentales totales. En el caso chileno, que quisiera usar como ejemplo, en 1981 el conjunto de las municipalidades contaba con apenas el 3.5 de los recursos públicos. A partir de ese año, se inicia la transferencia de competencias de educación, salud y lucha contra la pobreza del nivel central al local. De este modo, en 1990 las municipalidades han incrementado su participación en el gasto gubernamental hasta llegar al 10.5%. No obstante, hasta entonces y dadas las particularidades del proceso político chileno, las autoridades locales son designadas por el gobierno central, por la cual la autonomía municipal es limitada.

Durante los noventa, el proceso de descentralización chileno cobra nuevos ímpetus. Las autoridades locales pasan a ser electas por voto universal, con lo que se incrementa su legitimidad ante la ciudadanía y se amplía considerablemente la autonomía municipal. Se promulgan nuevas leyes que traspasan competencias y amplían los recursos municipales. Las municipalidades poseen hoy competencias compartidas en las áreas del medio ambiente, seguridad ciudadana, la promoción del empleo, por mencionar los ejemplos recientes más relevantes.

Por lo anterior, en 1997 el conjunto de los entes edilicios del país llega a utilizar el 17.9% de los recursos del gobierno general. De este modo, las municipalidades chilenas están actuando, cada vez más, como gobiernos locales que promueven, de manera más integral, el desarrollo humano y sustentable de sus comunidades. Durante los últimos años, la Asociación Chilena de Municipalidades, ACHM, ha jugado un rol clave en la defensa de los intereses locales, el avance del proceso descentralizador y la prestación de servicios de asistencia técnica y capacitación a las municipalidades.

Estos logros no significan, claro está, que estemos del todo satisfechos con lo obtenido. Persisten problemas serios de financiamiento. -De hecho, la nueva Ley de Rentas no ha sido aún enviada al Parlamento-, la autonomía municipal es insuficiente ante la inmensa cantidad de competencias compartidas, y la gestión de los gobiernos locales debe ganar aún mucho en calidad y efectividad.

Aunque hay municipalidades y servicios municipales que funcionan con una gran eficiencia, la mayor parte enfrenta problemas de efectividad. Debemos trabajar mejor, más rápido, con mayor delegación interna y mejor atención al ciudadano. Para esto es necesario realizar un esfuerzo muy grande de capacitación de autoridades, directivos y funcionarios, y promocionar también la asistencia técnica adecuada, rápida y de bajo costo a las municipalidades, particularmente a las más pequeñas y alejadas. La modernización municipal es condición del éxito de la descentralización.

### **La Asociación Chilena de Municipalidades**

La ACHM proporciona capacitación y asistencia técnica a sus 341 afiliados. Cada año se realizan, al menos, dos Escuelas Nacionales de Capacitación Municipal (de 6 eventos simultáneos cada una), en las que participan, en total, no menos de 800 autoridades locales y directivos municipales de todo el país, en doce cursos de una semana de duración cada uno. Además, la Asociación organiza -a pedido de sus regiones o comisiones temáticas- seminarios y cursos sobre temas específicos como finanzas, legislación municipal, gestión de educación y salud y seguridad ciudadana. Con ello, se llega a alrededor de 2000 autoridades y funcionarios locales capacitados cada año.

En materia de asistencia técnica, la ACHM proporciona servicios de asesoría legal por consultas vía fax, directamente a través de la red informática MUNITEL, a la que están afiliados hasta ahora 92 municipios. Del mismo modo, se entregan apoyos técnicos directos por medio de las 22 comisiones temáticas de la ACHM. Por ejemplo, la Comisión de Salud -al igual que la de Educación, Finanzas y Residuos Sólidos- ha realizado talleres masivos en diversos lugares del país para ayudar a resolver problemas concretos de gestión de servicios. No obstante, la envergadura de la asistencia técnica está condicionada por los recursos humanos y financieros disponibles de la ACHM.

MUNITEL es la red informática de la ACHM. Constituye un medio de difusión y enlace entre los 92 municipios hasta el momento integrados al sistema, los cuales pagan por el servicio una cuota diferente a su aporte anual a la Asociación. Quien se ha integrado a MUNITEL recibe noticias municipalistas, informaciones de Chile y el mundo, documentos sobre políticas, banco de datos sobre temas legales, respuestas a consultas técnicas, correo electrónico, acceso a Internet, y conoce experiencias relevantes de gestión municipal.

### **Perspectivas futuras**

Para el futuro la ACHM prepara un conjunto de iniciativas y proyectos para ampliar sus servicios a las municipalidades. Por ejemplo, MUNITEL pretende llegar a las 341 municipalidades del país, incluso a las más alejadas. Esta no es tarea fácil, dada la calidad deficiente de las comunicaciones en las localidades alejadas, el costo relativamente alto de la conexión actual y la necesidad de un aprendizaje tecnológico y cultural en los usuarios del servicio. Uno de los programas estrella de MUNITEL es el "mall virtual" que consiste en acumular las órdenes de compra de insumos de las municipalidades de modo de obtener mejores precios de los proveedores por cantidades altas.

Se pretende transformar el actual sistema de formación municipal en un Sistema Nacional de Capacitación Local, que logre organizar la oferta de formación y que abarque desde cursos cortos hasta la recalificación de funcionarios y cursos de postgrado. La idea es crear una red de instituciones académicas y de formación técnica para llegar a los 30 mil funcionarios municipales, combinando el uso de la red MUNITEL con seminarios y talleres presenciales.

Lo expresado busca fortalecer la formación, siempre bajo el alero de la ACHM, sin ninguna injerencia estatal. Sin embargo, los municipios no perderán la autonomía para hacer perfeccionamientos específicos o globales, de acuerdo a sus necesidades y objetivos.

Por último, la ACHM ha montado un banco de datos de "experiencias relevantes" de gestión municipal, sobre cuya base se organizará un sistema de asistencia técnica recíproca usando la experiencia acumulada. Para ello son claves los 15 Capítulos Regionales y Provinciales en que la ACHM está organizada en todo el país y bajo los cuales funcionan, en la mayor parte de los casos, pequeñas pero operativas secretarías y comisiones de trabajo político técnicas. La idea base es tener bancos de datos de experiencias relevantes de gestión (buena práctica) junto a un listado de municipios y técnicos asociados a ellas. Sobre esta base se pueden organizar cursos, pasantías y asesorías cruzadas que permitan transferir el aprendizaje de un municipio innovador a otros que desean incorporar cambios similares.

## **A. IMPORTANCIA DE LA METODOLOGÍA PARA LA CAPACITACIÓN Y ASISTENCIA TÉCNICA**

### **PROYECTO DE DESARROLLO MUNICIPAL Y PARTICIPACION CIUDADANA (PDMPC)**

**Harry Jager, Director  
Research Triangle Institute, RTI  
El Salvador**

#### **MECANISMOS DE ASISTENCIA TECNICA EMPLEADOS POR EL PDMPC**

*El presente documento resume los diferentes mecanismos de asistencia técnica que el PDMPC está implementando en 28 municipalidades de El Salvador. El proyecto ha establecido como uno de sus objetivos el estimular la oferta de servicios técnicos a las municipalidades, privilegiando las capacidades locales de tal suerte que al finalizar el mismo: (a) exista competencia de servicios técnicos, (b) mejore la calidad de la misma y, (c) que la asistencia responda a la demanda, vale decir a los gobiernos locales y comunidades.*

#### **El Proyecto de Desarrollo Municipal y Participación Ciudadana (PDMPC)**

El objetivo del PDMPC es *“fortalecer la participación de la población salvadoreña en el proceso democrático local, y mejorar la capacidad de los gobiernos locales para que respondan de una mejor manera a las necesidades de la población”*. El mismo tiene tres componentes: (1) formulación de políticas, (b) fortalecimiento democrático local y, (c) fortalecimiento municipal.

El PDMPC inicia en 1995 y el componente de *Fortalecimiento Municipal* trabaja con veintiocho municipios, alcanzando al once por ciento de las municipalidades de El Salvador.

Este tiene como objetivo mejorar la capacidad de respuesta del gobierno local ante las demandas y necesidades de la población, asistiéndolos en las áreas financiera, tributaria, administrativa y en la prestación de los servicios públicos.

#### **LOS MODELOS DE ASISTENCIA TECNICA IMPULSADOS POR EL PDMPC:**

Estos son:

- I Asistencia técnica descentralizada
- II Asistencia técnica a través de ONGs
- III Asistencia técnica con consultores individuales
- IV Asistencia técnica con universidades

## I Asistencia técnica descentralizada

- a) **Los principios:** Inspiran la Asistencia Técnica Descentralizada (ATD) la necesidad de que la misma responda directamente a la **demanda** y no a la oferta como tradicionalmente se ha llevado a cabo y que a su vez sea **sostenible financieramente**, al compartir los costos de esta por las propias alcaldías.
- b) **Descripción y roles:** Consiste en una alianza entre trece de las veintiocho Municipalidades del PDMPC, el Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM) y RTI para aunar recursos y prestar los servicios de asistencia en las áreas de servicios públicos locales, administración y finanzas. De esta alianza nace la Unidad Técnica Descentralizada (UTD), compuesta por profesionales de ISDEM y RTI y personal de apoyo de las municipalidades ubicados físicamente en los municipios cabeceras departamentales de Santa Ana y Usulután. Los papeles de cada una de las organizaciones participantes son:

### Papeles institucionales

MUNICIPALIDADES	ISDEM	RTI
<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Administran la asistencia técnica.</li> <li><input type="checkbox"/> Formulan y evalúan los planes de trabajo.</li> <li><input type="checkbox"/> Conocen y aprueban los informes de avance.</li> <li><input type="checkbox"/> Cofinancia la operación de la UTD.</li> <li><input type="checkbox"/> Comparten experiencias con otras alcaldías.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Apoyo logístico y técnico a la UTD</li> <li><input type="checkbox"/> Cofinancia la operación de la UTD.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Apoyo logístico y técnico a la UTD.</li> <li><input type="checkbox"/> Cofinancia la operación de la UTD.</li> <li><input type="checkbox"/> Brinda asistencia especializada a la UTD.</li> <li><input type="checkbox"/> Asiste a ISDEM a descentralizar sus programas de asistencia técnica.</li> </ul>

Por su parte la UTD tiene como responsabilidades las siguientes:

- ✓ Formular y actualizar, bajo las orientaciones de los Alcaldes, los planes de trabajo y el establecimiento de metas.
- ✓ Proporcionar asistencia técnica en la implementaron del Plan de Trabajo
- ✓ Informar trimestralmente a los Alcaldes, ISDEM y RTI del progreso del plan de trabajo y cumplimiento de metas.
- ✓ Compartir con otras municipalidades las experiencias y modalidades de asistencia técnica.
- ✓ Capacitarse y capacitar en áreas de interés local.

**c) Metodología de trabajo:** La misma es participativa y consiste en los siguientes pasos:

1. Levantamiento de **diagnóstico** con el personal municipal de los principales elementos del quehacer municipal y local en las áreas de: finanzas, administración y organización, servicios públicos locales y participación ciudadana.
2. **Validación** con las autoridades políticas y personal municipal de los resultados del diagnóstico.
3. **Negociación** con los Alcaldes para la determinación de áreas prioritarias de atención y establecimiento de metas a alcanzar durante el período de un año.
4. Suscripción de un **convenio de asistencia técnica** entre la Municipalidad, UTD y organizaciones auspiciadoras, USAID/ES, ISDEM y RTI en el que se establecen las responsabilidades y roles institucionales de las partes así como las metas a cumplir en cobertura de servicios públicos, fortalecimiento financiero, organización y procedimientos y participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones. Forma parte integral del Convenio el respectivo Plan de Trabajo formulado conjuntamente entre los Alcaldes y las UTDs.
5. Cada tres meses los Alcaldes y las UTDs **evalúan** el cumplimiento del plan de trabajo y metas establecidas en el Convenio realizando los ajustes del caso.

La modalidad de asistencia técnica descentralizada ha probado, a escasos nueve meses de estar ejecutándose, que la misma es más efectiva en sus resultados y costos por estar directamente vinculada a la demanda: las alcaldías. En una encuesta realizada recientemente, los Alcaldes manifestaron en un 95% su entera satisfacción por los resultados de la misma.

## **El modelo de la asistencia técnica descentralizada**

### **II Asistencia técnica a través de ONGs**

- a) **Los principios:** Cuatro son los principios que motivan al PDMPC el trabajo de asistencia técnica de las ONGs con los gobiernos locales: (1) estimular la ampliación de la oferta de servicios técnicos, (2) aprovechar el conocimiento y experiencia de ONGs locales y, (3) acercar el trabajo con los gobiernos locales para limar la desconfianza mutua existente entre ellas.
- b) **Las áreas de asistencia técnica:** El trabajo con las ONGs locales abarca dos áreas de asistencia técnica: (1) participación ciudadana y, (2) fortalecimiento institucional en las áreas financiera, administrativa y de servicios públicos.

#### b.1: Participación ciudadana

Objetivo: El objetivo de este componente es “facilitar procesos mediante los cuales el Gobierno Local logre un involucramiento más efectivo y representativo de la sociedad civil local organizada en la toma de decisiones en el ámbito municipal”.

Descripción: Bajo este componente RTI, mediante concurso público formando parte del comité de selección los Alcaldes respectivos, contrató los servicios de seis ONGs para facilitar el proceso participativo en catorce municipios del proyecto. RTI y las Alcaldías solicitaron, a *grosso modo*, a las ONGs, tres resultados del proceso participativo:

- ✓ Acompañar a la sociedad civil organizada y al gobierno local en el establecimiento de una Agenda Local común, que reuniera las aspiraciones y retos de los ciudadanos y gobierno local.
- ✓ Formular un Plan de Acción Participativo Municipal, que incorpore y concilie las necesidades más apremiantes desde la perspectiva ciudadana y municipal.
- ✓ Institucionalizar el proceso participativo, tanto al interior del gobierno local como entre los líderes locales mediante instancias (Comités de Desarrollo Local) localmente definidas.

También, RTI y las Alcaldías plantearon a las ONGs, que se consideraran, como mínimo, los siguientes elementos en el proceso participativo: (a) representatividad tanto sectorial como territorial en la instancia local que se conforme; (b) transparencia en el manejo de la información, especialmente la que genera el Gobierno Local y; (c) estimular la voluntad política de las partes – líderes y gobierno local – para trabajar conjuntamente creando espacios para la solución de los problemas locales.

Metodología de trabajo: A cada ONG, con base en el marco referencial descrito, se le dejó en libertad de desarrollar su propia metodología, y las mismas respondieron a las propias realidades y preferencias encontradas en cada localidad. Sin embargo, se puede afirmar que en términos generales, en el proceso participativo facilitado por las ONGs se encontraron con las siguientes etapas comunes:

- ✓ Promoción: busca plantear la importancia que tendría para el desarrollo de los habitantes de cada municipio realizar un trabajo conjunto con el gobierno local.
- ✓ Integración de la entidad local: la conformación de una entidad de naturaleza local que aglutinara a diversos sectores fue la tarea realizada (Comités de Desarrollo Local, CDL).
- ✓ Establecimiento de una agenda local: se elaboraron diagnósticos o descripción de la problemática local, bien fuera de manera global o por comunidades, dependiendo del grado de representatividad que se logró.

- ✓ Preparación del plan de acción: La problemática diagnosticada se tradujo en planteamientos concretos de obras y servicios que requiere el municipio.

Tanto las autoridades locales como los CDLs en la actualidad procuran recursos para financiar los planes.

Papel de RTI: En el marco de estimular a las ONGs en la facilitación del proceso participativo y establecer el marco referencial del mismo, RTI desarrolla las siguientes acciones:

- ✓ reuniones de intercambio entre las ONGs para compartir enfoques, metodología y experiencias,
- ✓ capacitación sistemática a los tres actores que intervienen en el proceso: líderes locales, funcionarios municipales, Alcaldes y Concejales.
- ✓ Monitoreo y evaluación de los procesos, los cuales se comparten con todos los involucrados.

#### b.2 Fortalecimiento Institucional:

Descripción: Mediante contrato suscrito entre RTI y una ONG, esta última es responsable de prestar asistencia técnica directa y sistemática en las áreas financiera, administrativa y servicios públicos a una municipalidad. El contrato es de un año y tiene como objetivo, con base en esta experiencia, que la ONG incursione en este campo, al cual tradicionalmente no le ha interesado, no conoce y por tanto no tiene experiencia.

Papel de RTI: Asiste, mediante cursos, asistencia a los técnicos de la ONG y le provee de instrumentos de trabajo (manuales, guías, etc.) para que desarrolle capacidad institucional y pueda establecer como una línea de trabajo permanente en el futuro.

### **III Asistencia técnica con consultores individuales:**

- a) Principios: Esta modalidad de asistencia técnica tiene como objetivos: (1) ampliar la oferta de servicios técnicos y, (2) estimular la capacidad local.
- b) **Descripción**: En 9 de las 28 municipalidades que atiende el proyecto, RTI contrata los servicios técnicos de consultores individuales, preferentemente de la zona geográfica de influencia del municipio receptor, para atender intervenciones específicas y con base a resultados, en las áreas financiera, administración, servicios públicos y participación ciudadana. Las municipalidades también participan en la selección de los consultores.

En síntesis los pasos son los siguientes:

- ✓ RTI y Municipalidad realiza los diagnósticos institucionales y de participación ciudadana,
- ✓ Los resultados son analizados con el Concejo Municipal y directores de las dependencias municipales,
  - ✓ Se establecen las acciones prioritarias a atender y las metas concretas a alcanzar por área,
  - ✓ Se suscribe Convenio de asistencia técnica entre las partes,

- ✓ RTI contrata los servicios de consultores individuales con base en términos de referencia y resultados concretos esperados en determinado tiempo. Los honorarios de los consultores son con base en resultados.
- ✓ RTI orienta y monitorea la calidad del trabajo. También capacita a los consultores.

Al finalizar el PDMPC, habrán profesionales que podrán continuar ofreciendo servicios a las Alcaldías y habrá un conjunto de términos de referencia/alcances de trabajo, orientados a resultados, que estarán disponibles para las instituciones públicas, privadas y municipalidades que deseen contratar servicios técnicos.

#### IV Asistencia técnica con Universidades:

- a) **Principios:** Motivaron a RTI establecer una relación de trabajo con una Universidad (Universidad Centroamericana José Simeón Cañas) el (1) ampliar la oferta de servicios técnicos, (2) utilizar un valioso recurso de bajo costo al servicio de las municipalidades, (3) incentivar en los profesionales jóvenes el interés laboral en el sector municipal.
- b) **Descripción:** Mediante Convenio Tripartito de Asistencia entre la Universidad, municipalidades participantes y RTI, se establecen las responsabilidades de cada entidad, identificando conjuntamente las áreas de intervención de los jóvenes universitarios que cursan su último año de estudios y realizan, bajo este Convenio, las horas de extensión social que requieren para graduarse. Esta modalidad de asistencia inicio en septiembre de 1998 con un total de 12 estudiantes para atender dos municipalidades en las áreas de servicios públicos (desechos sólidos) y administración (organización y control interno).

En la actualidad el mismo es evaluado entre las partes y la intención es expandirlo a más municipalidades, esta vez participando a una entidad nacional por seleccionar, la cual en el corto plazo administrará y operará esta modalidad.

#### Responsabilidades de las entidades participantes

Universidad	Municipalidad	RTI
<input type="checkbox"/> Selecciona a los estudiantes <input type="checkbox"/> Monitorea y asiste técnica y académicamente a los estudiantes. <input type="checkbox"/> Enlace con las otras entidades participantes.	<input type="checkbox"/> Identifica las necesidades de asistencia <input type="checkbox"/> Apoya y facilita el trabajo de los estudiantes.	<input type="checkbox"/> Coordina el Convenio <input type="checkbox"/> Asiste y capacita a los estudiantes en las áreas de intervención <input type="checkbox"/> Orienta técnicamente y monitorea los resultados convenidos. <input type="checkbox"/> Atiende los gastos administrativos de la Universidad.

## Modelos y guías técnicas

RTI, en apoyo a las diferentes iniciativas y modalidades de asistencia, impulsadas o no por el proyecto, provee de una serie de instrumentos de trabajo que orientan y facilitan el trabajo. Además de capacitación para los diferentes grupos que impulsa el proyecto para expandir la oferta de servicios, facilita guías, manuales y orientadores en las áreas objeto de la asistencia. Se dispone en la actualidad de un total de 15 de esta clase de instrumentos.

## Resultados esperados en la provisión de asistencia

Al finalizar el proyecto los resultados esperados (y en alto porcentaje alcanzados a la fecha) en estimular la oferta de servicios técnicos a las municipalidades son:

- **Ampliación de la oferta de servicios técnicos:** El PDMPC ha contribuido en la introducción al mercado de servicios técnicos a las municipalidades entre 60 y 70 organizaciones e individuos (universidades, consultores individuales, empresas y organizaciones no gubernamentales).
- **Asistencia orientada a satisfacer la demanda:** El PDMPC ha establecido mecanismos y metodología que responden a la demanda en un doble sentido. De una parte a los procesos de descentralización y modernización de la gestión pública local mediante la asistencia para conformar nuevas modalidades de gestión pública local<sup>1</sup> ; gestión transparente<sup>2</sup>, etc., y por otra parte, que responda a las necesidades y expectativas de las Alcaldías, mediante, por ejemplo, las Unidades Técnicas Descentralizadas.
- **Capacidad local/sostenibilidad:** El PDMPC ha privilegiado contratación de servicios técnicos nacionales, desempeñando RTI un papel de capacitador y orientador de la asistencia. Mas del 90% de las contrataciones son de personas y entidades nacionales.

---

<sup>1</sup> Por ejemplo, la constitución y operación de empresas intermunicipales en agua, caminos vecinales y desechos sólidos y empresas mixtas de agua potable.

<sup>2</sup> Procesos participativos y de transparencia como comparecencias radiales, rendición de cuentas del presupuesto municipal, audiencias públicas, etc.

## **PROYECTO DE DESCENTRALIZACION Y DESARROLLO MUNICIPAL (PDDM)**

**Claudia Belly, Consultora Desarrollo Municipal  
Planning and Development Collaborative, Inc., PADCO  
Nicaragua**

Se presenta a continuación un informe con la estrategia y los resultados del Proyecto de Descentralización y Desarrollo Municipal llevado a cabo en el período comprendido entre el 30 de octubre 1995 y el 30 de octubre de 1998 por PADCO, Inc. conjuntamente con Development Associates y financiado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Para la continuación de este proyecto USAID esta financiando una segunda etapa con una duración de 4 años.

### ***Duración del Proyecto e integración de los municipios***

El PDDM se diseñó para ejecutarse en el período 1995-1998 con la participación de doce a quince (12-15) municipios, a razón de cuatro por año. En la práctica, en el Proyecto se atendieron catorce (14) municipios, iniciándose con cinco el primer año, añadiéndose cinco el segundo año y cuatro el último año. El cambio de gobierno, ocurrido en enero de 1997, implicó un cambio no sólo de autoridades sino que también de funcionarios, obligando al Proyecto a retomar acciones en el segundo año, que se habían dado por concluidas.

Se pudo comprobar que para consolidar los cambios en la cultura organizativa, lo mismo que la implementación y apropiación de los procedimientos, se requiere de una asistencia técnica por un período mayor de un año. Por esta razón, se optó por mantener la asistencia técnica a los municipios del primero y segundo año hasta el final del Proyecto, aunque la intensidad de dicha asistencia fue menor que la brindada a los municipios recién incorporados.

### ***Selección de los municipios***

En la selección de las primeras cuatro municipalidades USAID e INIFOM utilizaron preferentemente los criterios de población (más de 20,000 hab), capacidad económica (presupuesto mayor de US\$250,000), Concejo Municipal de 10 miembros, estabilidad política o armonía de los Concejos Municipales, voluntad para emprender cambios derivados de la asistencia técnica y la capacidad de gestión de los Alcaldes. Dos de las municipalidades seleccionadas no contaban con los recursos humanos y financieros necesarios para absorber la asistencia técnica contemplada en el PDDM.

La experiencia con los primeros municipios condujo a una variación de los criterios de selección haciéndose énfasis en la existencia de esa capacidad de absorción de la asistencia técnica, así como en el potencial para servir de multiplicador a los municipios vecinos. PADCO propuso entonces que las 10 nuevas municipalidades a integrarse al PDDM fueran cabeceras departamentales, ya que eran las que mejor cumplían ese requisito, lo cual fue aprobado por USAID e INIFOM. Este cambio resultó ser bastante favorable, no sólo para las municipalidades participantes sino para el sector en general.

Los 14 municipios seleccionados, representan el 9.50% del total de municipios del país, y aglutinaban en 1995 al 18.6% de la población total y sus presupuestos representaban el 18.8% del total de los presupuestos municipales.

### ***Plan de trabajo y su cumplimiento***

Para atender a estas 14 municipalidades, en enero 1996 se elaboró el plan de trabajo global para el período de tres años, y un plan más detallado para el primer año, los cuales fueron aprobados por USAID. Este plan anual sirvió de guía para las actividades, siendo actualizado trimestralmente, ampliando su duración para cubrir siempre un período de un año, precisándose las actividades para el trimestre inmediato.

La evaluación del plan original del PDDM, muestra un cumplimiento del total de las actividades planeadas al inicio, con excepción de la promoción de debates políticos con los candidatos a alcalde, que fue considerado poco práctico de realizar debido al elevado número de candidatos por cada municipio, los cuales ascendían a 15 en promedio.

Se realizaron otras actividades no contempladas al inicio y/o que su nivel de esfuerzo fue mayor al esperado.

### ***Nivel nacional, nivel local***

El diseño del Proyecto contemplaba acciones a nivel nacional y a nivel de las municipalidades seleccionadas. Esta interrelación del nivel nacional y el municipal, permitió conocer los problemas concretos de las municipalidades y a la vez conocer al nivel global los eventos que afectan al sector como un todo, para buscar la forma de influir en la definición de políticas, en el ordenamiento jurídico municipal y en el establecimiento de sistemas y procedimientos para el sector, entre otros.

### ***Metodología para la prestación de asistencia técnica***

El Proyecto fue iniciado en 1995 con un grupo de alcaldes que durarían aproximadamente un año en el cargo. PADCO estableció una muy próspera relación con los Alcaldes y Concejales de los municipios participantes en el PDDM, la que fue iniciada desde que eran candidatos y fortalecida durante el período de ejecución del Proyecto, la cual se caracterizó por la confianza, el respeto mutuo y el profesionalismo en los servicios prestados por el PDDM.

La metodología para la prestación de la asistencia y capacitación se basó en las necesidades de los clientes, las municipalidades. Se inició con la realización de un diagnóstico de cada municipalidad, el cual sirvió de base para programar las actividades a realizar en cada municipalidad, las que se recogieron y formalizaron en un Convenio de Asistencia Técnica y Capacitación. De la misma manera, se diseñaron programas de capacitación para superar las deficiencias más comunes encontradas en los diagnósticos, así como para familiarizar a los funcionarios con los nuevos sistemas y procedimientos a implementar en las diferentes áreas. Se realizaron 47 seminarios en las diferentes áreas participando en ellos 1,309 personas y 46 talleres con 1,496 participantes.

Se requiere de un esfuerzo adicional de asistencia técnica para garantizar la consolidación de los sistemas implantados en las municipalidades.

### ***Resultados***

Los resultados obtenidos por el Proyecto, de acuerdo a la evaluación realizada por consultores independientes para USAID en febrero de 1998, así como los resultados de la presente evaluación, indican que se lograron los objetivos planteados, aunque se requiere continuar con la asistencia técnica y la capacitación para consolidar y diseminar a otros municipios del país los sistemas y procedimientos implementados.

El PDDM definió cuatro objetivos a lograr, los que se describen a continuación:

**Resultado 1: Mayor apoyo político para lograr una legislación que fortalezca la autonomía municipal y aumente la participación municipal en la formulación y ejecución de políticas que afectan a los gobiernos locales.**

La asistencia se centró en AMUNIC, la asociación representativa de las municipalidades a nivel nacional. Al inicio del Proyecto, AMUNIC no era capaz de planear efectivamente sus actividades y no tenía una fuente de ingresos estable. La asistencia inicial involucró un limitado apoyo operativo a AMUNIC.

El PDDM superó esta forma de apoyo en la medida en que dio asistencia a la implementación de un Plan y una Estrategia de Desarrollo Institucional. Este Plan y Estrategia incluían el desarrollo administrativo de la organización, la creación de una fuente sostenible de financiamiento proveniente de sus asociados, y el apoyo a la investigación y promoción de leyes.

Los principales resultados del Proyecto incluyen los siguientes:

- AMUNIC es ahora una organización estable, con una fuente de financiamiento sostenible y un sistema adecuado para el manejo de las finanzas.
- El ingreso de AMUNIC se ha cuadruplicado de 1995 a 1998. El 84% de sus ingresos proviene de las cuotas de sus miembros.
- AMUNIC, con la asistencia de PADCO, preparó y promovió una amplia discusión de las propuestas de reforma a la Ley de Municipios, lo mismo que a otras 3 leyes que están pendientes de aprobación. Entre otros beneficios, la Ley de Municipios Reformada permite la transferencia de las competencias sobre el servicio de agua, alcantarillado y electricidad a las municipalidades.
- Durante la vida del Proyecto, AMUNIC también desarrolló la capacidad de convocar Congresos y Asambleas Nacionales de sus miembros, lo mismo que publicar un boletín mensual. Estos mecanismos contribuyeron al desarrollo de posiciones municipales unificadas ante temas claves.

El PDDM también trabajó con otras instituciones del gobierno como contrapartes y apoyó los esfuerzos de la Comisión Sectorial para la Descentralización presidida por el INIFOM. Asimismo apoyó al FISE en la preparación de los convenios de subdonación firmados con las municipalidades para el financiamiento de los proyectos del Fondo de Capital del PDDM. El equipo del Proyecto presentó el Sistema Integrado de Gestión Financiera desarrollado por el PDDM a la Contraloría General de la República y al INIFOM, los que dieron el aval al sistema y manifestaron interés en generalizarlo al resto de municipios del país. Por último el PDDM apoyó una serie de talleres organizados por la Comisión de Asuntos Municipales de la Asamblea Nacional para discutir propuestas de ley para fortalecer la legislación municipal.

**Resultado 2: Una mejor capacidad municipal para generar ingresos y administrar los recursos financieros de manera responsable.**

Para lograr este resultado, PADCO primero apoyó a las municipalidades en el desarrollo organizacional. Al inicio del Proyecto, en las municipalidades el proceso de toma de decisiones era muy centralizado, había un limitado trabajo en equipo, los sistemas y procedimientos administrativos y financieros eran incompletos o inexistentes, y no estaba claro el rol y las responsabilidades de los alcaldes y los concejales. El Proyecto brindó apoyo a las municipalidades para desarrollar y aprobar un Manual de organización y Funciones, y un Manual de Control Interno, capacitando al personal para su utilización.

El PDDM continuó la asistencia técnica apoyando los aspectos financieros. Al inicio del Proyecto, las municipalidades en general no estaban aprovechando al máximo su potencial de ingresos y los servicios municipales eran fuertemente subsidiados. El presupuesto aprobado guardaba poca relación con su ejecución. Poco o nada de los ingresos corrientes se destinaban a inversiones, y las autoridades tenían poco conocimiento de la situación financiera de la municipalidad.

PADCO desarrolló entonces un Sistema Integrado para el Manejo de las Finanzas, el cual incluye módulos de Presupuesto, Contabilidad, Caja y Pagos. Se desarrolló un programa computarizado para apoyar el registro y análisis de la información financiera.

Los resultados principales incluyen:

- Las 14 municipalidades participantes en el PDDM tienen instalado el Sistema de Finanzas y su personal ha sido capacitado para su correcta utilización.
- Los ingresos corrientes promedio de las municipalidades participantes pasaron de 90.6 millones de córdobas al inicio del proyecto a 113.4 millones en 1998, significando un aumento del 26%. Los gastos corrientes promedio pasaron de 100.7 millones de córdobas a 102.6 millones, lo que refleja una contención significativa del gasto, aunque no una reducción, sufriendo un ligero aumento del 2%. Sin embargo, es importante considerar que la reorganización de las municipalidades y el aumento de las funciones que deben cumplir, necesariamente implicaría un aumento de los recursos destinados a operación municipal.
- El porcentaje de ingresos corrientes destinados a gastos corrientes que al inicio del Proyecto fue del 100% en promedio, se redujo a 86% en 1998, lo que indica que se logró destinar el 14% de los fondos propios de las municipalidades a inversión, siendo que al inicio no sólo no se destinaba ni un córdoba de los ingresos corrientes, sino que se financiaba su déficit operativo de donaciones y transferencias.

### **Resultado 3: Fortalecer las municipalidades para integrarse con éxito a procesos de descentralización**

PADCO apoyó el fortalecimiento de las municipalidades mediante dos acciones principales: el mejoramiento de la capacidad de prestar servicios y la planificación urbana y de las inversiones.

El principal problema que presentaban las municipalidades al inicio del proyecto era la limitada cobertura de los servicios, la baja recuperación de los costos, así como condiciones higiénico sanitarias deficientes tanto en la disposición de la basura como en los rastros. PADCO atendió esta problemática diseñando un Manual para la Prestación de los Servicios y una Metodología para el análisis de los costos y determinación de las tarifas, los cuales fueron utilizados en talleres de capacitación con los funcionarios del área de servicios municipales. Por último los proyectos del Fondo de Capital del PDDM fueron orientados ya sea a recolección y disposición final de la basura (8) o a mejoramiento de otros servicios básicos (6).

PADCO apoyó la planificación urbana y de las inversiones en las municipalidades. Al inicio del Proyecto, las municipalidades era más que nada reactivas y no proactivas en su enfoque hacia las inversiones. La mayor parte de los proyectos eran formulados contratados y ejecutados con poca participación de la municipalidad. PADCO atendió esta situación apoyando a las municipalidades a formular planes de inversión (PIM) de cinco años, contando para ello con la participación del concejo municipal y de representantes de la sociedad civil.

Este proceso se vinculó al de presupuestación anual, seleccionando los proyectos a ser incluidos en el plan de inversiones de la municipalidad para ese año. También se seleccionó el proyecto a ser financiado por el Fondo de Capital del PDDM, apoyando a las municipalidades en la preparación de estudios de elegibilidad, términos de referencia y condiciones para la licitación, contratación y ejecución de los proyectos. PADCO también preparó una Guía para la Zonificación y Uso del Suelo y ofreció capacitación para su manejo.

Los principales resultados en esta área son:

- Se realizaron 14 planes de inversión municipal consultados con la ciudadanía, priorizándose los 14 proyectos en el área de servicios básicos a ser financiados con el Fondo de Capital, para los cuales se realizaron los respectivos estudios de elegibilidad y se prepararon 14 recomendaciones para que las municipalidades del

PDDM fueran declaradas por USAID como elegibles para el manejo de fondos del Gobierno de los Estados Unidos. De las 14 municipalidades recomendadas, 12 fueron aprobadas por USAID y 2 se encuentran en revisión en el FISE antes de ser enviados a USAID para su aprobación.

- La cobertura de los servicios aumentó, especialmente en recolección de basura, pasando del 63% al 77.5%.
- Los servicios de agua potable y alcantarillado son administrados por el ente nacional y su cobertura aumentó del 79.5% al 86.9% en agua potable y de 28.5% a 29.3% en alcantarillado.

**Resultado 4: Una mejor participación ciudadana en la toma de decisiones de los gobiernos locales en relación con la distribución de los recursos y la planificación y la prestación de los servicios.**

Las 14 municipalidades tenían alguna experiencia de participación ciudadana al iniciarse el PDDM. Sin embargo, casi todo los esfuerzos eran esporádicos, improvisados, orientados a proyectos específicos y no como parte de un esfuerzo programado para promover la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre la planificación del desarrollo y el uso de los recursos del municipio. Adicionalmente, muchas organizaciones comunitarias estaban politizadas, las estructuras municipales para atender a la comunidad eran inadecuadas o inexistentes, y los cabildos reflejaban debilidad en su organización y ejecución.

PADCO apoyó el fortalecimiento de la capacidad de las municipalidades para promover la participación ciudadana, mediante la creación de una dirección especializada y la capacitación a su personal. El PDDM también brindó capacitación a los líderes comunitarios.

Se logró mejorar la comunicación alcaldes-comunidad e incentivar la participación ciudadana. En todos los municipios del PDDM se logró realizar cada año por lo menos los 2 cabildos ordinarios que manda la ley, realizándose además más de 20 asambleas en barrios o cabildos sectoriales.

Este informe presenta en forma global los resultados alcanzados en el MDDP. Si se quiere conocer un análisis más a fondo de los resultados de las actividades del PDDM, se puede remitir a los informes trimestrales que se encuentran en poder de USAID, de PADCO y de cada uno de los miembros del Comité Consultivo del PDDM.

***Lecciones aprendidas***

El PDDM adoptó una estrategia integrada para brindar asistencia técnica, que ponía énfasis en las relaciones de la municipalidad con la comunidad, en la articulación de las políticas a nivel local y nacional, y en el reforzamiento de la participación ciudadana con resultados tangibles, demostrados. La importancia de esta estrategia integrada para la descentralización y el desarrollo municipal fue confirmada durante la implementación del proyecto, al:

- Aumentar la participación del ciudadano en el proceso local, paralelamente con el fortalecimiento del gobierno local.
- Dar apoyo a las políticas nacionales y a la reforma institucional para consolidar los procesos de descentralización de competencias, la autonomía y representación municipal y el proceso democrático de gobierno.
- Mejorar el acceso de las municipalidades y ciudadanos a recursos para inversión a través de un fondo de capital y de esta manera reforzar la participación ciudadana con resultados concretos.

La ejecución del PDDM nos ha dejado lecciones muy claras con respecto a la implementación de programas de desarrollo local. Basados en la experiencia del PDDM, profesionales encargados de planificar proyectos de esta naturaleza deberán considerar y atender varios temas claves al momento de diseñar e implementar actividades similares en otros países en desarrollo. Estos temas claves se resumen a continuación.

Las lecciones aprendidas a nivel nacional son:

- La voluntad política es una precondition esencial e indispensable para los esfuerzos de descentralización y para la realización de actividades a todo nivel. Debe promoverse y lograrse el apoyo efectivo tanto del poder ejecutivo como del legislativo y del judicial.
- Debe establecerse un marco legal y normativo que estipule la autonomía municipal y la descentralización de competencias, guíe la asignación y administración de recursos de los gobiernos locales y asegure una adecuada transparencia en el manejo de los mismos.
- Se requiere que a nivel nacional se defina una estrategia coherente de implementación y un plan de desarrollo local a mediano y largo plazo que establezca objetivos, fije prioridades y guíe las políticas, programas y el desarrollo institucional a nivel nacional y local.
- Se necesita una asociación municipal de nivel nacional, fuerte, reconocida y aceptada tanto por los gobiernos municipales como por el gobierno nacional, que represente y abogue por los intereses municipales, promueve las reformas necesarias y en general que sirva como un primer intermediario de los gobiernos municipales en el proceso de descentralización y desarrollo municipal en marcha.
- Es esencial tener relaciones y coordinación con instituciones nacionales y donantes para asegurar la más efectiva y eficiente movilización y utilización de los recursos disponibles para apoyar la formulación e implementación de políticas, planes y estrategias nacionales.

Las lecciones aprendidas a nivel local son:

- Las municipalidades seleccionadas para recibir asistencia intensiva deben demostrar suficiente capacidad de absorción, asumir los objetivos de las actividades de asistencia técnica y estar dispuestos a servir de multiplicadores hacia las municipalidades aledañas. La participación de las municipalidades debería ser escalonada sobre un período de varios años, de manera que permita el desarrollo ordenado y la experimentación de los manuales, sistemas y procedimientos.
- Es esencial la voluntad política demostrada para la implementación de los cambios administrativos y financieros requeridos y para incrementar la participación integral de la ciudadanía en la toma de decisiones sobre el desarrollo local. El involucramiento activo y el apoyo de los alcaldes es indispensable. Los funcionarios municipales deben participar como decisores claves en cada etapa de las actividades de planificación, implementación, seguimiento y evaluación.
- Una primera etapa crítica en el proceso de proveer asistencia técnica es la reestructuración de la organización y funciones para incorporar nuevas competencias y funciones conferidas por la ley.
- El fortalecimiento municipal implica promover y establecer relaciones efectivas entre los gobiernos locales y sus comunidades para lograr resultados. Las estrategias y metodología para incrementar la participación ciudadana en las actividades para el desarrollo local deberían orientar tanto al gobierno municipal como a los agentes claves del desarrollo a su alrededor. El objetivo es fortalecer la efectiva participación de los ciudadanos y sus organizaciones en el desarrollo local a través de su involucramiento activo en la administración de los recursos municipales, garantizando en este proceso, el liderazgo del gobierno municipal.
- La multiplicación implica promover en otras municipalidades, el uso de estrategias ya probadas y depuradas en las municipalidades participantes. Las estrategias claves deberían incluir el desarrollo de módulos para la multiplicación de la capacitación y asistencia técnica y la promoción de su utilización por otros donantes y contrapartes nacionales en las restantes municipalidades, patrocinar actividades de aprendizaje entre las municipalidades participantes y promover la multiplicación de las experiencias desde las municipalidades grandes hacia las pequeñas.

**PROGRAMA LAS VERAPACES  
PROYECTO DE DESARROLLO MUNICIPAL INFOM-GTZ**

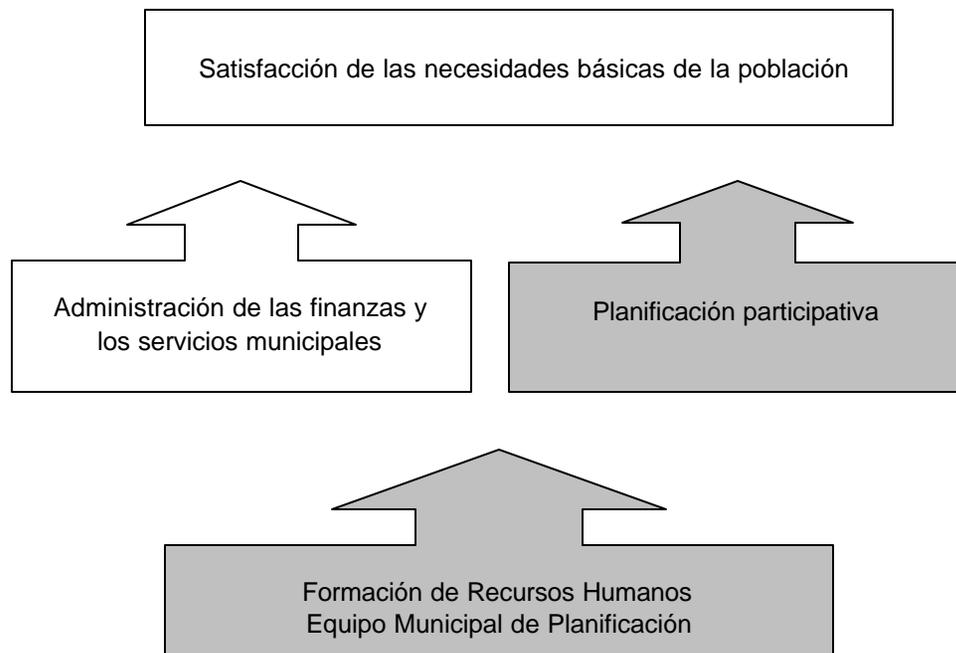
**Reinhard Frotscher, Coordinador del Proyecto de Desarrollo Municipal  
Instituto de Fomento Municipal- Agencia Alemana de Cooperación Técnica, INFOM-GTZ  
Guatemala**

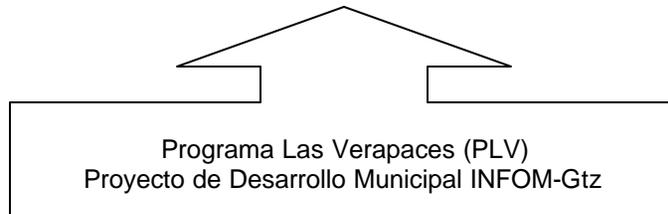
Cuando el Programa Las Verapaces (PLV) inició en 1995, se pudo constatar que había muchas demandas de parte de la comunidad y que los recursos existentes no llegaban al grupo meta por la falta de proyectos bien definidos y por procedimientos difíciles.

El enfoque principal del Proyecto de Desarrollo Municipal INFOM-Gtz es la capacitación para agilizar la planificación y el financiamiento de proyectos comunitarios. En el marco de referencia para la capacitación se contemplan tres elementos fundamentales: a) el Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo, b) el ciclo de proyectos y, c) la Red Municipal de Capacitación y Cooperación.

El PLV apoya a los Consejos de Desarrollo y la relación entre ambos es a través de los municipios. El Proyecto INFOM-Gtz tiene dos ejes principales: finanzas y planificación. Se tienen como premisa fundamental que la formación y consolidación de equipos técnicos propios de las municipalidades es el prerequisite para lograr el éxito.

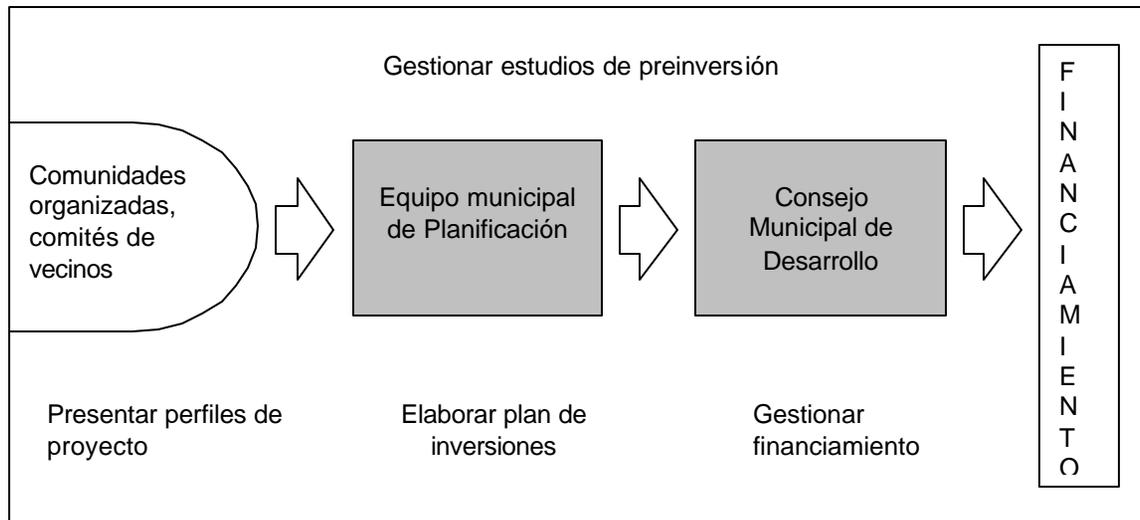
Figura 1  
Ejes principales de capacitación y sus relaciones





Los Consejos de Desarrollo tienen el mandato de agilizar la canalización de las demandas y recursos, y de lograr proyectos sostenibles. Pero para cumplir con este mandato, los actores del desarrollo comunitario necesitan capacitación y orientación. Tienen que familiarizarse con los perfiles de proyecto, los planes de inversión y la gestión financiera, entre otras cosas.

Gráfica 2  
Proceso de gestión de proyectos



El ciclo de proyectos define el trabajo de las comunidades con la municipalidad. Se reconocen cinco etapas:

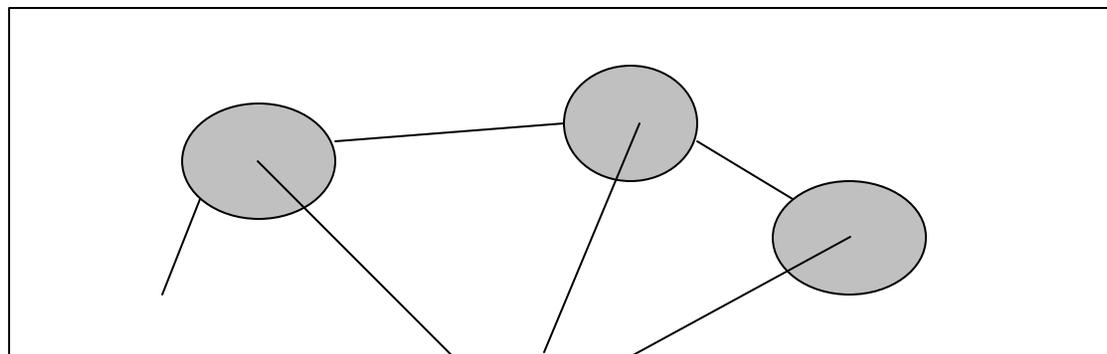
Etapa 1: Diagnóstico comunitario	Plan de trabajo de la comunidad Perfiles de proyecto
Etapa 2: Planificación municipal	Banco de Proyectos Plan de inversión municipal
Etapa 3: Preinversión	Proyecto técnico Expedientes de proyecto
Etapa 4: Inversión	Convenio de financiamiento
Etapa 5: Operación y mantenimiento	Evaluación de impacto

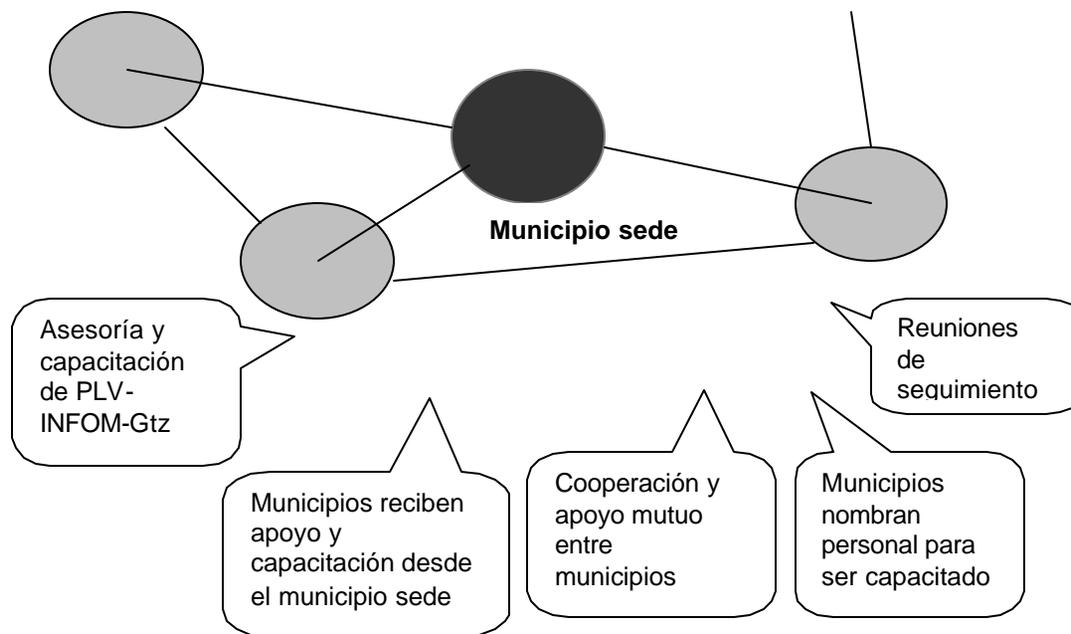
La replicabilidad de la capacitación se alcanza en la medida en que el proyecto capacita a los equipos municipales, y estos a su vez a las comunidades. Los grupos meta reciben diferentes temas: los equipos municipales de planificación reciben capacitación en gestión de proyectos y planes municipales de inversión, mientras que los líderes comunitarios son atendidos en temas como planificación participativa, acompañamiento social y organización comunitaria. Al final de la capacitación hay actividades de seguimiento.

La formación y capacitación de los equipos municipales de planificación es el logro más importante para el fortalecimiento de los gobiernos municipales. El PLV contempla la formación de promotores de desarrollo, oficiales de catastro, técnicos forestales y técnicos de infraestructura.

El PLV impulsa la formación de redes municipales de capacitación. Para el proyecto piloto de catastro en las Verapaces tiene en funcionamiento tres redes, cada una con siete municipios. En la actualidad el proyecto tiene alrededor de sesenta funcionarios pagados cien por ciento por las alcaldías, que son de las localidades, que conocen los idiomas de la región, y que son además capacitadores. Ese es el logro más grande del proyecto.

Gráfica 3  
Red de capacitación para el proyecto piloto de catastro en Las Verapaces





La Red Nacional de Instituciones de Capacitación para el Fortalecimiento Municipal, RENICAM, es responsable de la coordinación de la réplica de las experiencias.

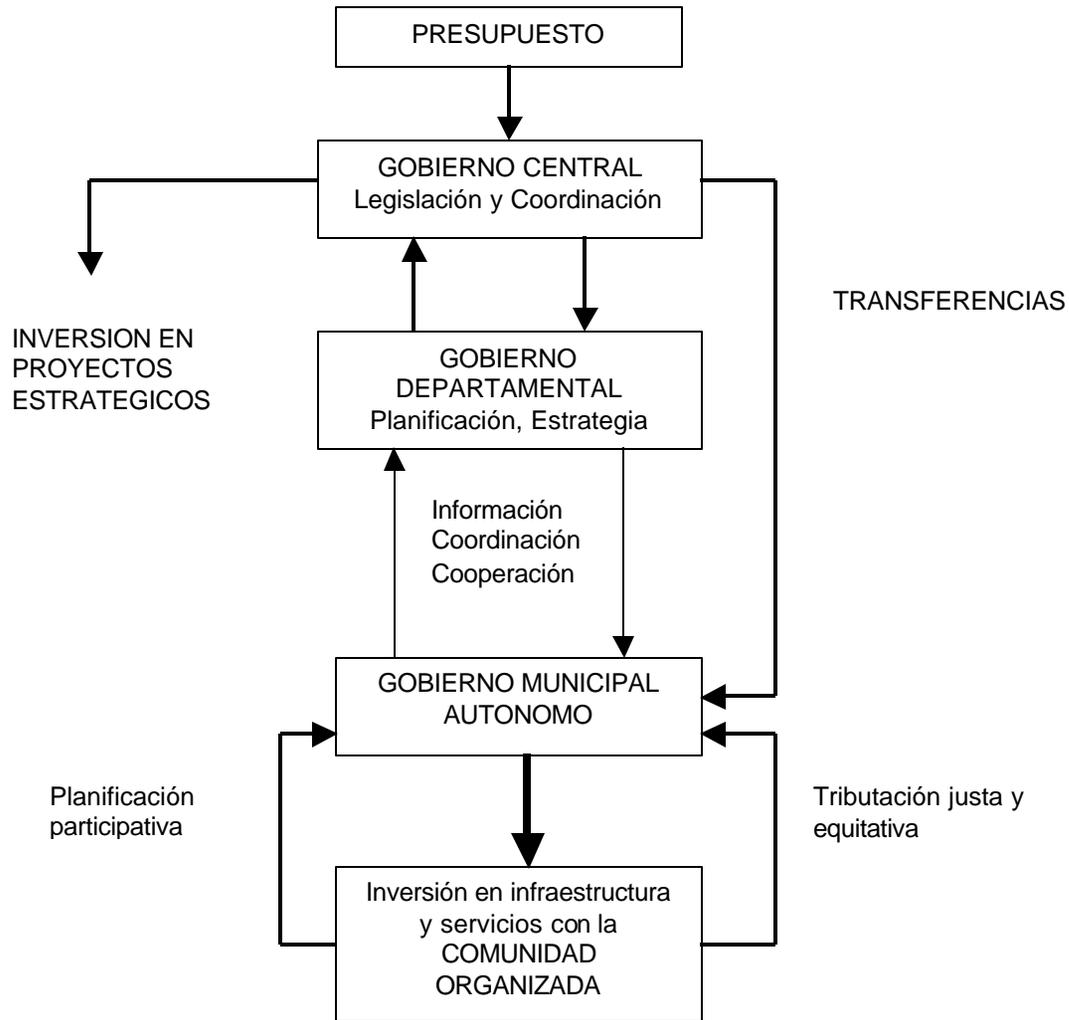
Esta tarea se centra en las siguientes actividades:

- Preparación de facilitadores y multiplicadores
- Formación de equipos municipales
- Capacitación a través de redes municipales
- Incorporación de ONG y sector privado
- Formación de Alianzas nacionales e internacionales
- Divulgación de métodos y procedimientos

Además, se está preparando material de apoyo, que ha sido validado en la práctica de Las Verapaces, para el proceso de réplica.

Por último, la visión es preparar a las municipalidades para que, ejerciendo su autonomía y a través de sus propios recursos, transferencias y recaudación, logren financiar el desarrollo local.

Gráfica 4  
Visión 2000 del Municipio



# **PROYECTO FORTALECIMIENTO DE LA AUTONOMIA MUNICIPAL (FAMU)**

**Isabel Avilés, Asesora Finanzas y Organización  
Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal, INIFOM - Agencia Alemana de Cooperación Técnica, GTZ  
Nicaragua**

## Grupo meta

- ❖ **Municipalidades de la Región Oriente y Sur de Nicaragua, ubicadas en los Departamentos de Carazo, Masaya, Granada y Rivas**
- ❖ **INIFOM, especialmente la Delegación Regional con sede en Granada**

## Objetivos principales

- **Mejorar la capacidad de INIFOM para apoyar la gestión municipal**
- **Incrementar la eficiencia y transparencia de la gestión administrativa y financiera municipal.**
- **Fortalecer la capacidad institucional de los municipios para el manejo de inversiones con base en una estrategia municipal de desarrollo.**
- **Aumentar la participación ciudadana en la gestión del desarrollo local.**

## Concepto de colaboración del Proyecto FAMU

**Para lograr los  
Objetivos  
Principales del  
Proyecto  
FAMU**

**Apoyar procesos, a través de  
la Asistencia Técnica y la  
Capacitación**

**Principios de la colaboración**

**Interferencia mínima  
Apoyo al esfuerzo propio  
Participación activa de los involucrados  
Orientado a la necesidad**

## **Áreas de trabajo del proyecto y algunos resultados**

### **Mejorar la capacidad del INIFOM para apoyar la gestión municipal**

- ❖ **Diseño de instrumentos en forma conjunta para apoyar la Asistencia Técnica Directa de parte de los especialistas de INIFOM a las Municipalidades: cuadernos de monitoreo y seguimiento, convenios de colaboración, informes de visita.**
  - Los instrumentos diseñados y validados están siendo utilizados para el resto de municipios meta.
  
- ❖ **Desarrollo de sistemas informáticos que apoyen a la asistencia técnica y a la toma de decisiones: SAFIM, procesa la información enviada por las Municipalidades a INIFOM**
  
- ❖ **Participación en los diseños técnicos de eventos de capacitación relacionadas a las áreas concretas de trabajo del proyecto.**
  
- ❖ **Participación en actividades de coordinación y cooperación junto con INIFOM con otros actores institucionales claves para el desarrollo municipal como el FISE, Ministerio de Medio Ambiente, Ministerio de Transporte e Infraestructura y otros.**

## **Incrementar la eficiencia y transparencia de la gestión administrativa y financiera municipal**

- ❖ **Desarrollo de Modelo de Administración Tributaria Municipal: en forma manual (a través de tarjetas) y automatizada, el SISREC**
  - **El Manual está siendo difundido por INIFOM a todas las Municipalidades del país y el sistema automatizado está operando con diferentes grados de avances en 25 Municipalidades (8 cabeceras departamentales).**
  - **Se ha capacitado a 141 funcionarios municipales y de INIFOM con apoyo de diferentes Proyectos de Cooperación Internacional tales como PDDM PADCO-AID, INIFOM-DANIDA, FADES, OEA, SI A PAZ, las mismas Municipalidades y el Proyecto FAMU (en los municipios meta).**
  
- ❖ **Asistencia técnica directa en control interno y contabilidad, fortalecimiento de catastros municipales para el cobro efectivo del IBI en 8 municipios pilotos. Como complemento de esto se realiza Seminarios Talleres y se invita al total de municipios.**
  - **Se ha logrado avances sustantivos en la recaudación, a junio de 1998 se logró en el IBI recaudar el 100% de lo recaudado en 1997 (sin incluir las cabeceras departamentales).**

❖ **Fomento de Iniciativas de Asociación para buscar soluciones a problemas comunes:**

1. **Asociación para el Desarrollo del Catastro en 4 municipios del Departamento de Carazo.**
2. Sistema Mancomunado e Interinstitucional del desarrollo sostenible y participativo de la red vial rural, AMVIAL, 7 municipios del Departamento de Rivas

❖ **Apoyo a la introducción de instrumentos de supervisión y de apoyo a la toma de decisiones de parte del Concejo Municipal:**

- **Talleres de análisis financiero y de diseño de políticas: y análisis de indicadores de autonomía financiera, SAFIM.**
- Informe de Gestión Municipal para los Concejo Municipales

❖ **Promoción del respeto a las leyes que regula la actividad municipal y la administración pública en coordinación con la Contraloría General de la República.**

- Seminarios Talleres en conjunto con la CGR dirigido a Concejales, Alcaldes y Responsables Financieros de las Municipalidades de la Región.

## **Fortalecer la capacidad institucional de los municipios para el manejo de inversiones con base en una estrategia municipal de desarrollo.**

### **❖ Diseño de metodología de planificación participativa para apoyar a la definición de la estrategia municipal de desarrollo:**

- Se han desarrollado Planes Indicativos de Desarrollo (contemplan diagnóstico municipal y perfiles de proyectos en las áreas de infraestructura municipal, alivio a la pobreza, protección al medio ambiente) en 13 municipios del Grupo Meta con la participación de las Municipalidades, del INIFOM, del INETER y Universidades.
- **La Metodología ha servido como una de las bases para desarrollar la metodología FISE de microplanificación y ha sido utilizada la experiencia para realizar Planes Indicativos por otros proyectos como PRODERBO y el Proyecto CAM-PROFIM de PNUD.**
- **Se promueve la realización de proyectos estratégicos resultantes del proceso de planificación en función de servir como modelo para otros municipios.**

## **Aumentar la participación ciudadana en la gestión del desarrollo local**

### **❖ Fomento de empresas en el ámbito municipal:**

- Micro Empresa de Mujeres para la Recolección y depósito de Basura en Catarina y Niquinohomo**
- Feria de Artesanía en San Juan de Oriente**
- Mirador de Catarina**

### **❖ Promoción de la participación de organizaciones locales en la gestión municipal:**

- En la Isla En Ometepe se promueve la coordinación en actividades concretas de la Municipalidad en conjunto con varias ONG's y la Iniciativa Privada (Asociación de Hoteleros) para el fomento del turismo.**

### **❖ Promoción de la coordinación interinstitucional local para resolver problemas estratégicos:**

- Comisiones Municipales de Medio Ambiente como instancias de colaboración intramunicipal e interinstitucional para la protección de los recursos naturales, incluye los ONGs y representantes de la población.**

**Cómo se trabaja para lograr los objetivos?**

- **Se brinda asistencia técnica directa a municipios pilotos y se les apoya en su proceso. El resto de municipios son atendidos por los analistas de la contraparte con los instrumentos diseñados en forma conjunta.**
- **Se coordina con la contraparte para diseñar los contenidos de la asistencia técnica y los eventos de capacitación, basándose en las situaciones municipales y las debilidades comunes.**
- **Se realizan reuniones de planificación con la contraparte cada 15 días y se analiza la situación de las municipalidades tratando de aunar esfuerzos y tener posiciones únicas.**
- **Se realizan encuentros y seminarios talleres para el intercambio de experiencias, para discutir sobre temas sobre los cuales se pretenden desarrollar esfuerzos. Para ello se investiga en el ámbito municipal para conocer la realidad y se desarrollan propuestas, las que son discutidas en dichos encuentros.**
- **Se trata de realizar las menores contrataciones externas y más bien que la contraparte desarrolle sus propios esfuerzos. Las contrataciones para capacitación se realizan por temas muy especiales, donde no hay experiencia de trabajo de parte del equipo. Los facilitadores en los eventos de capacitación son los mismos que brindan la asistencia técnica.**
- **A partir del interés demostrado por las municipalidades se escogen municipios piloto para desarrollar el esfuerzo de aplicación del nuevo instrumento. Esto sirve de validación para después aportarlos al nivel nacional. Se trabaja con aquellas municipalidades que tengan voluntad de hacerlo y cumplan los compromisos adquiridos. ( se utilizan convenios)**

## **Problemas y obstáculos para realizar el trabajo**

- **Alta movilidad del personal municipal, producto de los cambios políticos y por ende poca motivación.**
- **Pésima remuneración de la gran mayoría de los empleados municipales.**

- **A pesar del esfuerzo tributario municipal no existe suficiencia financiera para el desarrollo municipal.**
- **No todas las autoridades municipales están entusiasmadas por la participación ciudadana en la gestión municipal y en una cooperación fructífera con el Concejo Municipal.**
- **Difícil coordinación a nivel municipal entre delegados ministeriales y autoridades municipales.**

## ***PROGRAMA DEMUCA***

### **Mercedes Peñas, Coordinadora de Proyectos Fundación DEMUCA Costa Rica**

#### ***La Fundación DEMUCA***

La Fundación DEMUCA está conformada por representantes de la Asociación de Municipios de la República de Panamá (AMUPA), la Unión Nacional de Gobiernos Locales de Costa Rica (UNGL), la Asociación de Municipios de Nicaragua (AMUNIC), la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON), la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES), la Asociación de Municipios de la República de Guatemala (ANAM), y la Liga Municipal Dominicana (LMD), así como la Federación de Municipios del Istmo Centroamericano, FEMICA.

Su antecedente es el Programa de Desarrollo Municipal en Centroamérica, DEMUCA, de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), impulsado a finales de la década de los años ochenta. Como tal, la Fundación recoge esa experiencia de cooperación y asume la filosofía, planteamientos y ejes de trabajo del Programa DEMUCA.

### **Objetivo general**

El *objetivo general* es el fortalecimiento de la capacidad de gestión de los Gobiernos Locales, como entidades políticas, democráticas y de gestión pública para la promoción del desarrollo local.

#### ***Objetivos específicos***

- ✘ Contribuir a la clarificación de las competencias municipales en el marco de los procesos de descentralización.
- ✘ Fortalecer la organización y el funcionamiento de la gestión administrativa municipal.
- ✘ Reforzar la gestión financiera municipal.
- ✘ Contribuir al establecimiento de controles, tanto externos como internos, de fiscalización administrativa-financiera.

- ✘ Impulsar la promoción y el desarrollo de los servicios sociales en el ámbito municipal.
- ✘ Contribuir a la creación de mecanismos de participación ciudadana.
- ✘ Establecer mecanismos de ordenación y planificación territorial.
- ✘ Promover la planificación estratégica en la formulación y ejecución de políticas de desarrollo local.
- ✘ Apoyar los procesos de adiestramiento de recursos humanos de la administración municipal.
- ✘ Contribuir al fortalecimiento institucional de figuras asociativas nacionales y regionales con el fin de fortalecer el régimen municipal.

El *planteamiento estratégico* es el potenciar la democracia, el pluralismo y una descentralización efectiva, política y administrativa, del Estado, que pase en primer lugar por garantizar las condiciones básicas para el ordenamiento y ejercicio efectivos de la autonomía municipal.

Para ello, se trazaron dos *líneas básicas de actuación* entre las cuales se mantiene una relación activa de complementariedad y coordinación de eficacia y “retroalimentación”:

- ✘ Desde una perspectiva centroamericana, acciones regionalizadas.
- ✘ Desde una perspectiva nacional, acciones en cada país.

## **Operativamente**

### *Perspectiva regional*

- ✘ Asistencias técnicas, formación y capacitación, sensibilización e intercambio de experiencias.

### *Perspectiva nacional*

- ✘ Componente general: democratización, adaptación y modernización del marco jurídico-legal e institucional de la administración territorial del Estado; competencias, financiación, función pública e instrumentación.

- ✘ Componente de proyectos territoriales: fortalecimiento y modernización institucional y de los instrumentos de gestión, inversión complementaria en infraestructura y equipamiento de servicios públicos municipales, así como cauces e instrumentos de participación ciudadana y control social.

## **Principales acciones realizadas o en curso**

### 1. ***Proyectos piloto*** en la línea de proyectos territoriales que incluye:

- ✘ Dotación de infraestructuras y equipamiento en servicios públicos municipales.
- ✘ Creación y activación de empresas municipales y de otros instrumentos de gestión mixta: municipio-iniciativa privada.
- ✘ Creación y animación de formas mancomunadas de gestión, incluyendo zonas o distritos metropolitanos: zona metropolitana del Valle de Sula (Honduras), Distrito Metropolitano de Sonsonate (El Salvador), Unidades Técnicas de Asistencia Municipal - Ligas Municipales (Costa Rica), Asociación Intermunicipal de Los Santos (Panamá), etc.

### 2. Un conjunto de ***acciones del componente general*** que incluye:

- ✘ Asistencias técnicas y financieras para la modernización del sistema o régimen tributario municipal, marcos competenciales, desarrollo asociativo.
- ✘ Formación y capacitación de funcionarios/as municipales con coberturas amplias, nacionales, que incluye acciones regionalizadas.
- ✘ Formación de expertos/as dentro del ámbito de las acciones regionalizadas.

### 3. ***Publicación de materiales*** diversos, que incluye manuales, guías, etc.

DEMUCA ha establecido en sus acciones un planteamiento sustantivo en la necesidad de articular integralmente sus iniciativas para conseguir los objetivos planteados y el impacto deseado. Es por ello, que se realizan diversas publicaciones recogiendo las experiencias nacionales y/o locales, articulando éstas con el ámbito regional. Serie de experiencias (Mancomunidades y las unidades técnicas de Asistencia Municipal, Planes de organización y funcionamiento administrativo, etc...), Serie de Reflexiones (Municipalismo en Centroamérica, La democratización, el desarrollo equitativo y el papel de los gobiernos locales, Municipio y Turismo, etc... ), Trilogía sobre aspectos fundamentales en las municipalidades centroamericanas (descentralización y ámbito competencial, finanzas y organización administrativa).

## **Actividades de formación, capacitación y asistencias técnicas**

Las actividades que la Fundación DEMUCA desarrolla en formación y/o capacitación y de asistencia técnica tienen como principales objetivos:

- ✘ Dar respuesta a situaciones cada vez más cambiantes.
- ✘ Contribuir a satisfacer las necesidades y demandas locales de las organizaciones municipales.
- ✘ Dotar a los y las participantes de conocimientos y técnicas de gestión que contribuyan a las profesionalización y/o especialización del personal de las entidades locales.
- ✘ Desarrollar una visión más estratégica del desarrollo. Desarrollo a nivel regional.
- ✘ Mejorar la capacidad de interlocución de las municipalidades y de sus asociaciones para enfrentar los procesos de descentralización.

La metodología que se desarrolla para las asistencias técnicas y con ello definir y priorizar actividades de capacitación son las siguientes:

#### **A nivel nacional/local**

- ✘ En primera instancia se realiza un *taller participativo* en el que intervienen todos los sectores o personas involucradas en el proyecto, siendo la municipalidad el eje central del mismo. Este taller se convierte en un foro de discusión en el cual se fijan las áreas que cada cual entiende como prioritarias.
- ✘ Posteriormente y sobre la base de los resultados obtenidos en el taller participativo se elabora un *diagnóstico*, el cual se afina obteniendo más información mediante visitas, entrevistas, etc.... Este documento es preparado por técnicos municipales.
- ✘ El diagnóstico se presenta a las municipalidades ( cuerpo político, personal técnico y administrativo) además de al resto de instituciones y comunidades o asociaciones involucradas, con el fin de **validar** el documento.
- ✘ Con un diagnóstico único para el conjunto de municipalidades, el personal municipal del instrumento mancomunado, elabora un *plan de trabajo operativo* a llevar a cabo en cada una de las municipalidades, teniendo en cuenta sus especificidades, y otro a

nivel regional con las áreas y problemas que les son comunes. Ambos niveles (regional y local) debidamente coordinados y articulados, por medio de los instrumentos técnicos mancomunados.

- ✘ **Interiorización del proceso.** Este plan operativo es presentado, analizado y discutido por todas las partes involucradas en el proceso, con el fin de que lo asuman como propio y lo hagan parte del su trabajo cotidiano.
- ✘ Con el plan de trabajo operativo definido, la Fundación, junto con el instrumento técnico mancomunado, elabora los **términos de referencia** que definen cada un de las **asistencias técnicas** que se realizarán.

En este nivel, las Asociaciones Nacionales de Municipios en base a su Plan de trabajo o actividades programadas a veces solicitan el apoyo de la Fundación con asistencias técnicas concretas. DEMUCA en la medida de sus posibilidades intenta dar respuesta y apoyar estos procesos de las asociaciones.

### **A nivel regional**

- ✘ Se realiza un **taller participativo** en el que intervienen los y las representantes designadas por cada asociación nacional municipal, la Federación Regional y de municipalidades interesadas.
- ✘ Se elaboran con especialistas municipales los **diagnósticos** nacionales y/ o el regional.
- ✘ Se organiza un **foro propositivo** con las Asociaciones Nacionales y municipalistas especialistas en el tema a tratar para analizar, discutir y mejorar los diagnósticos presentados y en el cual se proponen las áreas o temas prioritarios para la realización de asistencias técnicas especializadas. En el mismo encuentro se elabora un perfil de los términos de referencia con el fin de buscar la institución o persona más adecuada para brindar esa asistencia.
- ✘ Se **publican** los diagnósticos y balances nacionales y regionales.

### **Actividades de formación y capacitación de la Fundación DEMUCA**

#### **Curso de Experto/a en Gestión Pública Local / Postgrado Técnico en Dirección y Gestión Pública Local**

El objetivo de este curso es dotar a las y los participantes de conocimientos y técnicas de gestión que contribuyan a la profesionalización del personal de las entidades locales.

## **Cursos de Capacitación específicos**

- ✘ Ambito competencial. Objetivo: Analizar y debatir sobre la situación de las competencias municipales en cada uno de los países participantes, así como proponer posibles modelos o alternativas que contribuyan al fortalecimiento de la autonomía municipal.
- ✘ Organización y funcionamiento municipal. Objetivo: Analizar la situación de la organización y funcionamiento de la gestión administrativa municipal y proponer mecanismos o alternativas que contribuyan al fortalecimiento municipal.
- ✘ Finanzas y gestión financiera municipal. Objetivo: Analizar las finanzas y la gestión financiera municipal con el fin de fortalecer este aspecto, teniendo en cuenta que el traslado de competencias a los gobiernos locales no siempre va acompañado de los recursos financieros necesarios y que en varios países se trasladó a las municipalidades el Impuesto de Bienes Inmuebles.
- ✘ Habilidades directivas. Objetivo: Fortalecer la capacidad de diálogo y de comunicación, de consenso y de trabajo interno de las asociaciones nacionales de municipios y a la federación regional así como de las municipalidades .
- ✘ Contaminación y tratamiento de aguas residuales. Objetivo: especializar profesionales municipales vinculados/as a la gestión del servicio público del agua. El curso ahonda en conocimientos de recursos hídricos, trata de dar respuesta a problemas de contaminación de aguas, valorar costos y beneficios en dicha gestión.
- ✘ Manejo descentralizado del medio ambiente. Objetivo: Generar un espacio para intercambiar conocimientos y experiencias relativas a la gestión del ambiente que contribuyan a enfrentar los desafíos impuestos por la urgente demanda regional de conservación y uso sostenible de los recursos naturales.
- ✘ Catastro. Objetivo: Analizar la situación del catastro (nacional y municipal) con el fin de proponer alternativas de desarrollo del mismo especialmente en cuanto afecta a la recaudación del Impuesto de Bienes Inmuebles (IBI), competencia municipal.

## **Otras actividades vinculadas a proyectos**

- ✘ Mancomunidades o asociacionismo. Objetivo: Fortalecer la capacidad de gestión de las municipalidades que integran voluntariamente un ente asociativo supra o intermunicipal para abordar problemas comunes de manera conjunta que por criterios de racionalidad económica o eficiencia técnica y administrativa no se pueden afrontar de manera individual.

- ✘ Municipio y turismo. Objetivo: Trascender las funciones tradicionales del municipio, involucrándoles de lleno en la promoción del desarrollo económico y social de sus jurisdicciones. Se contribuye así al proceso de descentralización y al fortalecimiento institucional de los gobiernos locales al participar directamente en el desarrollo turístico de sus municipios.
- ✘ Manejo de desechos sólidos. Objetivo: Capacitar y sensibilizar a personal municipal y comunidades en la problemática de los desechos sólidos, la construcción, operación y mantenimiento de los rellenos sanitarios y los modelos de gestión del servicio de recolección y disposición final de los desechos sólidos, así como el control social e institucional al mismo.

### **Otras actividades (vinculadas a instituciones europeas)**

- ✘ Intercambio de experiencias entre países de América Latina y Europa.
- ✘ Pasantías de autoridades locales y personal técnico municipal de Centroamérica en Europa.

# **PROYECTO DE FORTALECIMIENTO MUNICIPAL EN LA REGIÓN I, LAS SEGOVIAS, DE NICARAGUA**

## **Claus Thure Hastrup, Codirector Proyecto INIFOM-DANIDA Nicaragua**

El gobierno de Dinamarca ha cooperado con el Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal INIFOM, en la ejecución de un proyecto de fortalecimiento municipal en la Región I de Nicaragua desde marzo de 1994, con un monto de 41 millones de DKK (US 7 millones) por un período de 5 años. Región I cubre tres departamentos en Nicaragua: Estelí, Madriz y Nueva Segovia, se estima que hay una población total de 420,000 habitantes, de las cuales un 40% se ubican en las áreas urbanas.

El proyecto, conocido como INIFOM-Danida, ha sido dirigido a fortalecer las capacidades de las 23 municipalidades rurales para brindar servicios a sus ciudadanos y ejecutar una serie de proyectos de desarrollo municipal.

### **Objetivo**

El objetivo del proyecto es contribuir a que las municipalidades definan prioridades, desarrollen estrategias y ejecuten las tareas operativas de las municipalidades según procedimientos administrativos democráticos y participativos, de acuerdo con las leyes vigentes, y en cooperación eficiente con otras municipalidades y el gobierno central.

### **Actividades**

Las principales actividades del proyecto para alcanzar estos objetivos ambiciosos han sido:

- Creación y fortalecimiento de capacidades en los municipios.
- Asignación de fondos para gastos operativos e inversiones en infraestructura básica y otros proyectos de desarrollo municipal.
- Cooperación intermunicipal e intercambio de experiencias.

- Fortalecimiento de la Delegación de INIFOM Región I.
- Transferencia de experiencias ganadas al nivel nacional.

En Marzo de 1994, se iniciaron las actividades en nueve municipios pilotos afectados por la guerra y conflictos sociales, tomando en consideración sus altos índices de pobreza y la necesidad de promover la reconciliación y rehabilitación social y económica de la población. La cooperación intermunicipal sirvió como una palanca esencial para superar en parte la polarización política.

Durante 1995, se extiende el proyecto hacia 14 municipios más, totalizando los 23 municipios rurales; exceptuándose las tres cabeceras departamentales de la Región I.

En los primeros años del proyecto las actividades estaban enfocadas a hacer visibles las alcaldías y a fortalecerlas a través de financiamiento para oficinas y equipo, contratación de técnicos municipales, y capacitación de técnicos, financieros y demás personal administrativo. Se logro así un fortalecimiento de las capacidades municipales en las áreas de finanzas y técnico-administrativos, ejecutándose un numero considerable de pequeños proyectos de desarrollo municipal. Además en 1996 se inicio un pilotaje de proceso de planificación participativa e interinstitucional (PPPeI) en 9 municipios.

Las elecciones celebradas el 20 de Octubre de 1996, dieron como resultado un cambio de autoridades de los gobiernos locales (25 de los 26 alcaldes electos son nuevos); así como cambios de personal de diferentes áreas con varios años de experiencia laboral. De los 26 técnicos de proyectos, 13 fueron removidos de sus cargos, en el área de finanzas, de los 26 financieros, 12 fueron igualmente separados de sus cargos, a esto, se debe agregar los bajos niveles académicos de funcionarios y autoridades electas: 13 de los 26 alcaldes tienen solamente educación primaria; así como también miembros de los consejos municipales y personal nuevo contratado, los que en la mayoría de los casos no tenían experiencia ni conocimientos sobre el cargo a desempeñar.

## **Capacitación**

El proyecto INIFOM-Danida participa activamente en la ejecución de un Proyecto de Transferencia de Gobiernos Locales que capacita a los candidatos antes de las elecciones y a las autoridades electas después, para promover un traspaso ordenado de experiencias y de la administración. A pesar de estos esfuerzos la nueva situación creada obliga al proyecto a repetir muchas de las capacitaciones y actividades de desarrollo de capacidades que ya habían dado resultados antes de las elecciones.

A mediados de 1997 la Asamblea Nacional aprobó una nueva Ley de Municipios, que amplía considerablemente las competencias de los municipios. Casi al mismo tiempo se aprueba una nueva Ley de Justicia Tributaria que provoca una caída de los ingresos municipales. Hasta la fecha no ha habido la suficiente voluntad política en el gobierno y la Asamblea Nacional para aprobar una ley de transferencia presupuestaria a los municipios tal como estipula la Constitución.

A partir de 1997 se produce un giro lento en el enfoque de las actividades del proyecto haciendo más énfasis en: Incorporación activa de los alcaldes en las instancias de dirección del proyecto. A mediados de 1998 se reactiva el Comité de Coordinación, compuesto por cuatro alcaldes, que desde entonces ha jugado un papel activo en la supervisión y monitoreo del proyecto y en la aprobación de informes y planes trimestrales y anuales en coordinación con el Consejo Ejecutivo del Proyecto.

## **Planificación participativa**

La capacidad administrativa ha sido fortalecida con la reanudación de los procesos de planificación participativa en un total de 20 municipios en 1997 y 1998, después del impasse creado por las elecciones, y estos han resultado en planes operativos municipales con base en las prioridades y necesidades de las comunidades.

Las actividades de capacitación han incorporado a más grupos; alcaldes, concejales, miembros de comités de desarrollo municipal y más grupos de personal administrativo en las municipalidades. Se ha incorporado el enfoque de género en diversas capacitaciones, además de capacitaciones dirigidas a concejalas. En general la tónica ha sido hacer prevalecer las demandas expresadas por las municipalidades en la planificación de actividades de capacitación.

La capacitación in situ es un elemento importante en la ejecución de los proyectos de desarrollo municipal, que sobre todo han sido dirigidos a mejorar la prestación de servicios municipales. El estímulo para la ampliación de la base tributaria de los municipios ha sido dirigido a un mejoramiento de los catastros municipales, como base para un incremento en la recaudación del Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI). Este es un proceso lento que incluye capacitación de personal (financieros y encargados de catastro), formación de registros de contribuyentes, realización de encuestas y levantamientos catastrales etc. El volumen recaudado en IBI ha crecido de 1996 a 1998 a casi el doble, pero todavía solamente representa un 40% contra su potencial estimado como promedio. Los catastros municipales pueden también servir para fines de planificación territorial y urbana a mediano o largo plazo.

## **Plan de emergencia**

Inmediatamente después del paso del Huracán Mitch se elaboró un Plan de Emergencia para los meses de Noviembre y Diciembre de 1998, donde se trabajó en dos líneas: Fortalecimiento de las capacidades de gestión y planificación en las municipalidades, y Apoyo en la formulación, ejecución y financiamiento de proyectos de emergencia que beneficiaron a los afectados por el huracán Mitch.

Los objetivos trazados se cumplieron, lográndose fortalecer la capacidad técnica en varias alcaldías y brindando apoyo en la preparación y formulación de Planes de Reconstrucción Municipal, los cuales han servido como instrumento de coordinación del trabajo y para lograr financiamiento de proyectos. Por otro lado se logró aprobar 69 pequeños proyectos de emergencia y durante los meses de Noviembre y Diciembre se entregaron C\$ 1,083,849.00 para cubrir Gastos de Operación de las municipalidades y C\$ 2,730,544.00 para financiar la ejecución de proyectos de emergencia tales como limpieza y restablecimiento de vías urbanas y de acceso intramunicipal.

## **Programa de apoyo a la descentralización y el desarrollo municipal**

El 1-4-1999 se inicia un nuevo "Programa de apoyo a la Descentralización y el Desarrollo Municipal en Nicaragua", financiado por Danida, que dará continuidad a algunas de las actividades desarrolladas en el marco del proyecto INIFOM-Danida. Se dará más énfasis en la capacidad municipal de incorporar criterios de género y sociales, económicos, técnicos y medioambientales en las inversiones y actividades municipales. Los fondos para inversiones en proyectos de desarrollo municipal serán reservados para los municipios más débiles.

Las capacidades de planificación en las municipalidades serán fortalecidas con planes operativos anuales mejorados, y apoyo a la elaboración de planes de desarrollo municipal (con un horizonte temporal de 3-5 años), en municipalidades con mayor capacidad, con miras a asegurar que las necesidades y prioridades de las comunidades y los ciudadanos se reflejen en las prioridades plasmadas en los planes de inversión y los presupuestos municipales.

A través de la coordinación con nuevos programas financiados por Danida en la Región I, los Programas Sectoriales de apoyo a la Agricultura, Caminos Rurales y Medio Ambiente, se espera un efecto de sinergia que incida en la capacidad y calidad de preparación e implementación de los proyectos de desarrollo municipal.

### **Riesgos**

Los riesgos mayores que enfrentará el proyecto son la dependencia de la voluntad política de crear un marco jurídico para la descentralización del sector público y las relaciones entre las municipalidades y el gobierno central. La débil base fiscal y la ausencia de transferencias presupuestarias a los municipios ponen en peligro la sostenibilidad y viabilidad financiera de los municipios. Los frecuentes cambios de personal en los municipios y el sector público en general también constituyen un peligro para la sostenibilidad del proyecto.

### **Conclusiones: logros y debilidades**

En general, los municipios de la región operan hoy con niveles técnicos de eficiencia notablemente superiores a los de 1993. El desafío estratégico es encontrar mecanismos para transformar esa mayor eficiencia en un aumento equivalente de la efectividad municipal, si se pretende que las alcaldías jueguen eventualmente un rol en el proceso general de desarrollo socioeconómico, que vaya más allá de la mera administración de servicios.

De manera más global, puede afirmarse que se han concluido satisfactoriamente las fases iniciales de preparación y despegue, en todos los municipios, y que estos se encuentran hoy en la fase definida como racionalización. Esta es una etapa de más madurez, donde se hace imperativo que el proyecto refine los conceptos y los mecanismos de sus intervenciones para alcanzar su objetivo central de fortalecimiento municipal.

Para un estudio más inmediato de la situación actual en los municipios, resulta conveniente separar analíticamente su cara interna (administración, finanzas, base fiscal etc), de la externa (servicios municipales, inversiones etc).

Esta última ha tenido progresos importantes, que se reflejan en una capacidad en general creciente de identificar, diseñar y priorizar internamente proyectos específicos, para luego captar y absorber los recursos internos y externos necesarios para su ejecución.

Desde el punto de vista de la identificación y priorización de proyectos, es importante destacar que el proceso de planificación participativa impulsado desde 1995 por el proyecto, ha arrojado experiencias muy importantes y positivas. En la actualidad, las municipalidades se encuentran elaborando planes operativos y en proceso de capacitación sobre aspectos de planificación estratégica, visión y misión.

El proyecto cubre en la actualidad los 23 municipios originalmente definidos, habiéndose incorporado, además, las 3 cabeceras de departamento.

Como resultado del proyecto, todas las alcaldías han experimentado una mejoría significativa tanto en sus capacidades de administración interna, como de ejecución de proyectos y de prestación de servicios.

Las experiencias del proyecto han sido transmitidas parcialmente a otras regiones del país, a través de Inifom – Central y en contactos directos con otros proyectos similares de fortalecimiento municipal.

En relación con la ejecución de proyectos sectoriales, éstos han continuado orientándose a fortalecer los servicios municipales; ya que durante 1994, solo un 15% de las inversiones eran destinadas a servicios municipales; durante 1998 esta cifra asciende a casi un 65% del total de inversiones orientadas a este sector.

Uno de los elementos más importante, desde el punto de vista de incrementar la capacidad de absorción de recursos nuevos, ha sido el significativo avance que se ha conseguido en la capacitación sistemática de los técnicos municipales. Aunque prevalece todavía una gran heterogeneidad entre los técnicos, ellos se han constituido generalmente en pilares fundamentales de sus respectivas alcaldías.

En cuanto a la cara interna de los municipios, los mecanismos y procedimientos de administración y control interno, se han ido reforzando gradualmente. En este sentido, deben destacarse la regularidad creciente con que las alcaldías prepararan ahora sus informes financieros, sostienen reuniones de Concejo, producen actas, respetan normativas presupuestarias, etc.

Desafortunadamente, no parece haber habido avances demasiado significativos en cuanto a la expansión de la base fiscal municipal. Las razones para ello son probablemente diversas, y no siempre fáciles de determinar con rigurosidad. Por ejemplo, importantes debilidades que subsisten aún en prácticas administrativas y financieras de carácter rutinario, conspiran contra un análisis más rico (y confiable) de indicadores sumamente relevantes, tales como la relación de los ingresos propios con los gastos de operación.

Adicionalmente, el marco jurídico vigente en que operan los municipios es frágil e incompleto; se requiere reformar el “Reglamento de Ley de Municipios”; aprobar las siguientes Leyes: "Ley de Transferencia Presupuestaria a los Municipios de Nicaragua"; “Ley General Tributaria Municipal”; Ley de Régimen Presupuestario Municipal” “Ley de Carrera Administrativa Municipal” y elaboración y aprobación de una “Ley General de Participación Ciudadana”.

Algunas leyes sectoriales, como la Ley General de agua y la Ley de la Industria Eléctrica contradicen la Ley de Municipios, jerárquicamente superior. En consecuencia, el marco legal municipal requiere de coherencia y compatibilización .

Existen pocas medidas coercitivas para optimizar la recaudación de diversos impuestos. El sistema judicial es lento e ineficiente, y el aparato policial carece de recursos elementales de operación más importantes, y no existe una tradición de cultura tributaria entre la ciudadanía.

Aunque estos factores escapan a la capacidad de influencia del proyecto mismo, pueden argumentarse que de por sí, una visibilidad operacional y una transparencia de gestión creciente de los municipios en cuanto gobiernos locales eficientes y efectivos, les permitirá también políticamente el desarrollar una beligerancia mayor en la obtención de recursos fiscales tributarios.

# La Experiencia del Componente Asistencia Técnica ISDEM-GTZ Del Programa Asesoramiento en el Fomento Municipal y Descentralización, PROMUDE, en El Salvador

**Hernán Márquez, Coordinador Asistencia Técnica**  
**Instituto Salvadoreño Desarrollo Municipal - Agencia Alemana de Cooperación Técnica, ISDEM/GTZ**  
El Salvador

## 1. Objetivos y Principios de la Cooperación Técnica

### *Objetivo de la Cooperación Técnica Alemana*

Elevar la eficiencia de personas y organizaciones de los países en desarrollo:

- Transmitiendo conocimientos y habilidades;
- Movilizando lo existente o mejorando las condiciones marco para su aplicación.

### *Principios de la Cooperación Técnica Alemana*

- AYUDA PARA LA AUTOAYUDA. Prestar contribución a los programas y proyectos de la contraparte nacional.
- PARTICIPACION. Colaboración activa de los grupos meta en los programas y proyectos de cooperación.
- SOSTENIBILIDAD. Crear las condiciones necesarias para la persistencia de los efectos de la cooperación.
- MINIMA INTERVENCION DE LA PARTE ALEMANA. El tipo de aporte y su volumen se adaptan a la eficiencia de los grupos meta de las instituciones contraparte.

## 2. PROMUDE: Objetivo, Componentes y Contrapartes.

La cooperación de GTZ a las municipalidades de El Salvador, tiene su origen en 1989 con el Proyecto ISDEM/GTZ. En 1995, como continuación de ese Proyecto, se inicia el Programa PROMUDE/GTZ, que adiciona dos Componentes y dos entidades contrapartes. La Primera Fase se desarrolló entre julio de 1995 y junio de 1998; la Segunda, se inició en julio de 1998 y concluirá en junio del 2001.

A continuación se presentan los objetivos, componentes y contrapartes de la Segunda Fase:

<b>OBJETIVO DEL PROGRAMA</b>	Los municipios autónoma y participativamente cumplen con sus competencias y contribuyen al desarrollo local.	
<b>COMPONENTES</b>	<b>OBJETIVOS</b>	<b>INSTITUCION CONTRAPARTE</b>

Asistencia Técnica	La capacidad de los municipios para la gestión del desarrollo local está fortalecida.	Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM)
Descentralización	Existen precondiciones para el proceso de transferencia de competencias y recursos financieros del Gobierno a los municipios.	Comisión Presidencial para la Modernización del Sector Público (CPMSP)
Gremial	Los intereses de la población están representados eficazmente en la gestión gremial, tanto a nivel departamental como nacional.	Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES)

### Componente Asistencia Técnica ISDEM/GTZ

#### 3.1. Objetivo y Resultados

Para la Segunda Fase del Programa, el Componente Asistencia Técnica ISDEM/GTZ tiene los siguientes objetivos y resultados:

<b>OBJETIVO DEL COMPONENTE</b>		
La capacidad de los municipios para la gestión del desarrollo local está fortalecida.		
<b>RESULTADO 1</b>	<b>RESULTADO 2</b>	<b>RESULTADO 3</b>
El ISDEM cuenta con un método de asistencia técnica con enfoque integrador y participativo.	Los municipios cuentan con instrumentos y procesos para mejorar la administración municipal.	Los municipios disponen de métodos para mejorar la prestación de los servicios municipales.
<b>RESULTADO 4</b>	<b>RESULTADO 5</b>	<b>RESULTADO 6</b>
Los municipios cuentan con instrumentos participativos para gestionar su desarrollo local.	ISDEM ha transferido los métodos e instrumentos a agentes de asistencia a los municipios.	Se ha fortalecido la capacidad de respuesta institucional del ISDEM para la asistencia técnica.

## **3.2. Avances del Componente Asistencia Técnica**

### **3.2.1. Logros de la 1ª Fase**

En la Primera Fase (Julio 95 - Junio 98), el Componente Asistencia Técnica ISDEM/GTZ, tuvo como objetivo: “La capacidad de los municipios para la gestión del desarrollo local está fortalecida”. A continuación se presentan los cuatro resultados que se plantearon y los logros alcanzados.

#### Resultado 1. Los municipios han fortalecido su situación financiera y administrativa

- Actualizados instrumentos de Administración Tributaria Municipal en 30 municipalidades, y apoyado el desarrollo de nuevas áreas como: facturación automatizada, registros de costos por servicios e incorporación de la tesorería al sistema.
- Diseñados el Sistema de Administración Financiera Integrada Municipal (SAFIMU) y el Sistema de Indicadores Municipales (SIM). Aplicada prueba piloto del SIM con 18 municipios, en coordinación con ISDEM y USAID.
- 24 municipalidades incrementaron sus ingresos propios entre julio 95 y junio 98 (en 14 municipalidades el incremento fue superior al 100%).
- Formulados y en funcionamiento: 20 catastros, 18 cuentas corrientes, 7 facturaciones computarizadas, 19 contabilidades y presupuestos y 16 manuales de organización y funciones.

#### Resultado 2. Los municipios asumen su rol en el ordenamiento urbano y desarrollo territorial

- Terminados los Planes de Desarrollo Local de Suchitoto, Santa Rosa de Lima y de Juayúa, Nahuizalco, Salcoatitán y Santa Catarina Masahuat y el Plan Microregional de Juayúa.
- Se apoyó a las Municipalidades en la aplicación y en la gestión de sus Planes ante organismos del Gobierno Central y ante organizaciones no gubernamentales.
- Desarrollados y aplicados instrumentos alternativos para la gestión municipal: Planes de Trabajo para el mejoramiento institucional y Planes Municipales que incorporan la participación comunitaria, proporcionan líneas de trabajo para el mejoramiento de la situación institucional y municipal y proveen un Plan de Inversiones.
- Desarrollados 51 Planes de Trabajo, 6 Planes de Desarrollo Local y 9 Planes Municipales.

#### Resultado 3. Los municipios han mejorado la prestación de los servicios básicos

- **Diseñada y aplicada una solución alternativa para la recolección de los desechos sólidos en cuatro municipalidades; se atiende a aproximadamente 10,500 habitantes y se recolectan 120 toneladas mensuales de basura.**
- **Elaborados estudios de selección de sitios para disposición final de basura en Cojutepeque y Microregión de Juayúa.**
- Se apoyaron alternativas para el problema del aseo público procurando la asociatividad entre las 4 municipalidades (Microregión de Juayúa) y la conformación de una microempresa para la prestación del servicio (Municipalidad de Cojutepeque).
- Efectuado evento con representantes de 15 municipalidades y de ONG's para identificar demandas en servicios que deberían atenderse posteriormente.

-Mejorado el compromiso de la comunidad en proyectos pilotos y despertado interés en otras municipalidades que al conocer las soluciones están interesadas en replicarlas.

#### Resultado 4. Se han transferido las experiencias de los municipios piloto a multiplicadores

- Fortalecida coordinación con la Gerencia de Operaciones y las Regionales del ISDEM. Se acordaron actividades y apoyos al ISDEM considerando su Plan de Acción Anual unificado.
- Los técnicos del Instituto, tomaron como referencia las experiencias en el trabajo con PROMUDE y las reprodujeron en otras municipalidades, de esta manera, los instrumentos generados en el trabajo ISDEM/Componente han sido aplicados, por lo menos uno, en más de 80 municipalidades.
- Desarrollados eventos con los equipos técnicos y con autoridades y técnicos municipales, en la planificación de tareas, y en la capacitación de temas específicos. Se estimuló el intercambio de experiencias y la participación en eventos de representantes de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales.

#### **3.2.2. Vinculaciones entre la 1ª y la 2ª Fase**

- Se mantiene el objetivo del Componente Asistencia Técnica ISDEM/GTZ de la 1ª Fase en la 2ª Fase. Sin embargo, en la 1ª Fase los resultados estuvieron más dirigidos a impulsar a los municipios hacia su fortalecimiento financiero y administrativo, al cumplimiento de sus responsabilidades en el ordenamiento urbano y en la provisión de servicios.
- En la 2ª Fase, se privilegia la provisión de métodos e instrumentos a las municipalidades y su aplicación a través de proyectos pilotos que responden a demandas verificadas en la fase anterior. Se apoya adicionalmente la transferencia de las experiencias a agentes de asistencia a las municipalidades, gubernamentales y no gubernamentales.
- En la 1ª Fase se dieron posibilidades para un contacto más directo con las municipalidades y en algunos casos de manera complementaria al establecido por la organización contraparte (ISDEM). En la 2ª Fase, una vez que existen las condiciones propicias, se asume el “esquema básico de la cooperación” y se fortalece la cooperación desde PROMUDE (cooperación de GTZ) al ISDEM (organización contraparte) y desde ésta a las municipalidades (grupos destinatarios).

#### 3.2.3. Avances alcanzados en la 2ª Fase, hasta diciembre 1998

### **Se han obtenido los avances que se mencionan a continuación:**

#### Resultado 1. El ISDEM cuenta con un método de asistencia técnica con enfoque integrador y participativo

- Desarrollado y acordado con ISDEM un método para la planificación municipal.
- Capacitados el 50% de los Asesores Municipales en Planificación Participativa Municipal.

#### Resultado 2. Los municipios cuentan con instrumentos y procesos para mejorar la administración municipal

- Diseñado Plan de Inversiones e incorporado al Plan Participativo Municipal.
- 16 municipalidades orientan su inversión con base en el Plan Participativo Municipal.
- En funcionamiento automatización de Tesorería en municipio piloto y elaborado programa para registrar costos de los servicios.
- Desarrollado en dos municipalidades proyecto piloto sobre manejo de conflictos.
- Diseño del Sistema de Indicadores Municipales (SIM) y aplicado en 18 municipios.

Resultado 3. Los municipios disponen de métodos para mejorar la prestación de los servicios básicos municipales

- Elaborados diagnósticos de servicios: de agua (en tres municipios) y de basura (en seis municipios).
- Levantada información integral en seis municipios.
- En ejecución proyectos pilotos de recolección de basura en cuatro municipios.

Resultado 4. Los municipios cuentan con instrumentos participativos para gestionar su desarrollo local

- Formulada Guía para la Planificación Participativa Municipal y efectuado evento de capacitación sobre planificación participativa municipal.
- Formulados 30 Planes Municipales y 55 Planes Institucionales.

Resultado 5. El ISDEM ha transferido los métodos e instrumentos a agentes de asistencia a los municipios

- Realizados eventos de presentación y difusión de la Guía para la Planificación Participativa Municipal con Alcaldes y representantes de organismos gubernamentales y no gubernamentales.
- Sistematizada y documentada experiencia de mejoramiento de la gestión en la Municipalidad de Aguilares.
- Efectuadas visitas de intercambio entre municipalidades para conocimiento de experiencias.
- Contratados más de 15 consultores externos para formular documentos de apoyo (diagnósticos en agua, basura y finanzas), y proporcionar asistencias puntuales a municipalidades (en basura, mejoramiento financiero e informática).

Resultado 6. Se ha fortalecido la capacidad de respuesta institucional del ISDEM para la asistencia técnica

- Trabajado conjuntamente entre ISDEM y PROMUDE el Plan de Trabajo de 1998.
- Ejecutada evaluación del Fondo Rotativo y formuladas recomendaciones.
- Formulado Plan de Acción de la Gerencia de Operaciones del ISDEM.

### **3.3. Criterios de asistencia técnica aplicados en el Componente**

El Componente y el ISDEM apoyan y orientan a las municipalidades para que inicien o fortalezcan sus procesos de cambio, las actividades principales se enfocan a la formulación y aplicación de proyectos pilotos que posteriormente puedan ser replicados a otras municipalidades (ver 3.4.). La cooperación se enmarca en algunos criterios que se enuncian a continuación:

#### **Rol de la municipalidad**

- Enfatizar que el municipio es el protagonista principal del proceso y que la gestión municipal es corresponsabilidad de: autoridades, empleados y comunidad.
- Obtener compromisos; para lo cual el mejoramiento institucional debe ser percibido por las autoridades municipales como algo útil y de beneficio para la gestión. Los funcionarios municipales captar el trabajo y involucrarse en él para asumirlo paulatinamente.
- Dimensionar la asistencia técnica a implicarse en una municipalidad (profundidad, complejidad), considerando:
  - La capacidad de respuesta de la municipalidad.
  - La experiencia y la capacidad de los recursos humanos municipales.
  - Los compromisos rutinarios de la municipalidad.

#### **Visión de proceso y enfoque integral**

- Enfatizar en el desarrollo de procesos para el mejoramiento de la municipalidad, procurando que los avances obtenidos sean irreversibles con el fin de incrementar las posibilidades de sostenibilidad del proceso.
- Incorporar un enfoque integral en el tratamiento de los servicios y prestaciones municipales, para que, procurando efectividad en la gestión, se consideren aspectos operativos, financieros, comerciales y administrativos.

#### **Transferencia**

- Proporcionar la asistencia técnica, considerando las características específicas de cada municipalidad, por ejemplo: capacidad, experiencia, recursos, demandas locales, etc.
- Capacitar a los técnicos municipales previendo que serán ellos los que progresivamente asumirán la conducción del proceso de planificación y mejoramiento de su municipalidad.
- Enfatizar en que el apoyo técnico decrece con el tiempo, mientras tanto la capacidad y responsabilidad municipal aumentan.

#### **Participación y transparencia.**

- El proceso de trabajo debe fundamentarse en la participación de los representantes de grupos sociales locales, para que contribuyan en la identificación real de los problemas y en la formulación, aplicación y sostenimiento de las soluciones.
- La participación debe asumirse en dos sentidos, desde la comunidad hacia la municipalidad y viceversa. La municipalidad debe crear el marco adecuado que estimule la participación (compartir información, administrar franca y transparentemente el proceso participativo, devolver a los participantes los logros de su colaboración, cumplir los compromisos asumidos, etc.). La comunidad, ante la apertura y transparencia del Gobierno Local, debe actuar privilegiando los valores colectivos antes que los individuales y de grupo y, asumiendo actitudes constructivas ante la gestión municipal.

#### **Resultados tangibles y demostrativos.**

- Trabajar con base en prioridades para generar ejemplos demostrativos y efectos desencadenantes hacia un mejoramiento continuo.
- Orientar a la municipalidad para apoyarse en la concertación y en la identificación de consensos a fin de obtener respuestas efectivas en su cambio interno y en sus relaciones con agentes externos.
- Fundamentarse en la identificación de los problemas y causas, para plantear soluciones claras y concretas que adicionalmente especifiquen responsabilidades y plazos.
- Para aplicar las soluciones, estructurar un proceso de seguimiento y reajuste, que apoye a las municipalidades para instrumentar correcciones o complementaciones al proceso de planificación.

### **Coordinación interinstitucional**

- Promover y estimular que trabajos o acciones relacionadas con el fortalecimiento de las municipalidades se apoyen recíprocamente mediante el mejoramiento de la coordinación entre entidades participantes, sean nacionales o cooperantes.

## **3.4. La coordinación con la entidad de contraparte: Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM)**

### **Modalidad de trabajo y organización del Componente**

La modalidad actual de trabajo es resultado de cambios y reajustes que ha sido necesario aplicar en el desarrollo del Programa. La evolución ha sido la siguiente:

- Responsabilidades diferenciadas y separadas entre el Componente y el ISDEM, inclusive en la asignación de municipalidades. Esta situación determinó que el Componente conforme un equipo técnico dividido según áreas de trabajo (Administración, Finanzas y Planificación) y que trabaje directamente en las municipalidades previamente asignadas al Componente.
- El ISDEM y el Componente acordaron compartir algunos temas y municipalidades; ante esto el Componente se estructuró con equipos interdisciplinarios para proporcionar apoyo por municipalidades y en diversos temas.
- Actualmente, la función del Componente es sobre todo crear y probar, conjuntamente con el ISDEM, nuevos instrumentos y nuevas modalidades de gestión, mediante proyectos piloto, que luego de validados sean replicados por medio de los Asesores del ISDEM en otras municipalidades del país. Por lo tanto, no existen “municipalidades del Componente”.

Cada uno de los técnicos del Componente se responsabiliza por el apoyo a una de las Regiones del ISDEM, lo que consiste en proporcionar asesoramiento y orientaciones técnicas y en cumplir la función de enlace entre la Región y el Componente.

### **Asignación de los técnicos del Componente**

Existen cinco técnicos en el Componente, directamente vinculados con el nivel operativo del ISDEM; tres son profesionales asignados por el ISDEM como contraparte nacional y dos son proporcionados por la cooperación alemana. En consideración a que el Instituto tiene cuatro regiones en el país, cuatro técnicos asisten a las Regiones y el quinto presta un apoyo general en servicios. Internamente en el Componente, las actividades se sustentan en el trabajo de equipo, con un constante intercambio de experiencias y criterios obtenidos en la tarea desarrollada en las Regiones.

### **Coordinación con el ISDEM**

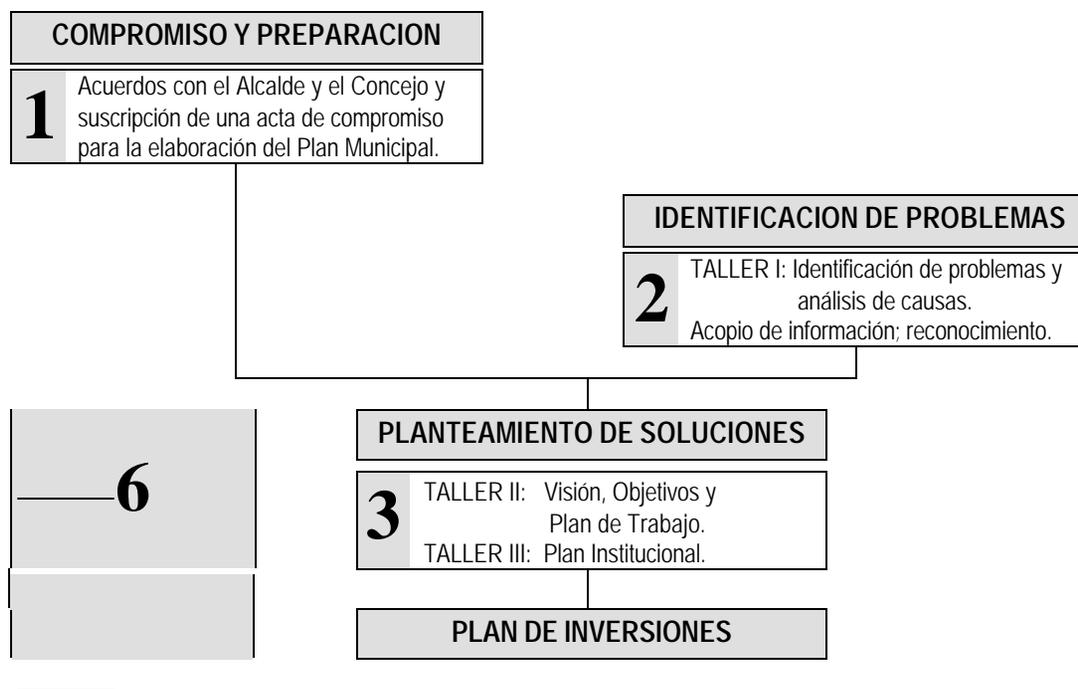
- El contacto permanente de los técnicos del Componente se efectúa con las Oficinas Regionales del ISDEM, con sus coordinadores y asesores. En este nivel se identifican y verifican demandas de apoyo y se desarrolla el trabajo operativo hacia las municipalidades. La eficiencia de la coordinación en este nivel, permite responder las demandas del ISDEM para el mejoramiento de su asistencia técnica ante las demandas de las municipalidades.
- Un segundo nivel de coordinación se realiza con la Gerencia de Operaciones. La coordinación del Componente en este nivel acuerda las prioridades, el enfoque y actividades que conjuntamente deben desarrollar los niveles operativos del ISDEM y del Componente. Colabora para el diseño del Plan de Acción Anual del ISDEM y para que la Gerencia de Operaciones mejore su respuesta a las municipalidades.

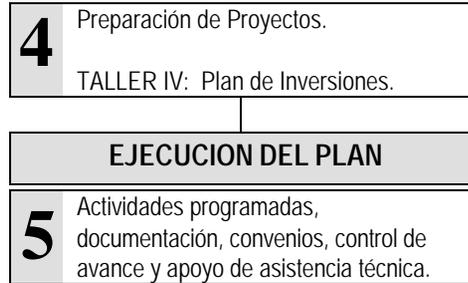
- Otro nivel es el de la Gerencia General con la coordinación del Componente y la Dirección de PROMUDE. Los contactos se refieren a intercambios de informaciones y opiniones para la toma de decisiones en aspectos que incumben a los niveles directivos de las dos entidades. El Consejo Directivo del ISDEM es informado mediante la Gerencia General.
- Por su parte, PROMUDE tiene sus Comités Operativos y de Coordinación en los que intervienen representantes de las tres entidades nacionales de contraparte: Comisión Presidencial para la Modernización del Sector Público (CPMSP), Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES), Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM) y de la Cooperación Alemana para el Desarrollo (GTZ).

### 3.5. El Plan Participativo Municipal. Un instrumento que recoge los criterios expresados

Para enfrentar con éxito el conjunto de problemas municipales, es preciso formular un instrumento operativo y aplicable. Con esa intención, se ha diseñado el Plan Participativo Municipal; su elaboración, aplicación y seguimiento constituyen un proceso. A continuación, a manera de ilustración se presenta el proceso global y características generales de cada uno de los pasos que lo conforman.

#### PROCESO GLOBAL DE FORMULACIÓN DEL PLAN PARTICIPATIVO MUNICIPAL





## PASOS DEL PROCESO DE FORMULACIÓN

	<b>¿Para qué sirve?</b>	<b>¿Cómo se hace?</b>	
<b>PASO 1: Seguimiento y Evaluación</b>	Son las actividades iniciales del proceso encaminadas a comprometer al Alcalde y al Concejo en la elaboración y aplicación del Plan Municipal.	Se efectúan conversaciones o reuniones con el Alcalde y el Concejo, para: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Acordar los objetivos y el alcance del proceso y establecer responsabilidades de las entidades y participantes.</li> <li>- Intercambiar opiniones para invitar a representantes de organizaciones comunitarias, ONG's y OG's.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Alcalde</li> <li>- Concejales</li> <li>- Técnicos del</li> </ul>
<b>PASO 2: Identificación de Problemas</b>	Permite, de una manera participativa, identificar, priorizar y caracterizar los principales problemas locales, urbanos o rurales y analizar sus causas, con miras a darles líneas de solución en un Plan Municipal.	Se desarrolla mediante: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Un taller participativo (Taller I: Identificación y Priorización), en el que se identifican los problemas (los participantes responden a: "señale los principales problemas que tiene el municipio"), y luego se priorizan.</li> <li>- La profundización de la caracterización de los problemas identificados y la definición de sus causas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- En el Taller I partici</li> <li>- Por la Muni</li> <li>- Representant</li> <li>- (OG's) y organi</li> <li>- En las tareas de pr</li> <li>- Alcalde, Conc</li> <li>- del ISDEM.</li> </ul>
<b>PASO 3: Planteamiento de Soluciones</b>	Se concretan las propuestas de solución y los resultados de la planificación, mediante el planteamiento de la visión, los objetivos y los planes de trabajo y de fortalecimiento institucional.	Se desarrolla mediante dos talleres participativos: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Taller II: Definición de Visión (responder a la pregunta ¿Cómo queremos que sea nuestro Municipio en el futuro?) y Objetivos de Formulación del Plan de Trabajo: Metas y Actividades.</li> <li>- Taller III: Formulación del Plan de Fortalecimiento Institucional: Objetivos, Metas y Actividades.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La definición con autoridades locales.</li> <li>- La formulació representantes según temas a l</li> <li>- En la formular municipales, as</li> </ul>
<b>PASO 4: Plan de Inversiones</b>	Establece el orden en que debe programarse la inversión de los recursos municipales, destinados a enfrentar los problemas prioritarios del Municipio.	Mediante: <ul style="list-style-type: none"> <li>- El listado de ideas o perfiles de proyectos, señalados por la Municipalidad como resultado del proceso de planificación, de los cabildos abiertos y proyectos en curso.</li> <li>- Taller IV: Plan de Inversiones, en el que se define la capacidad financiera municipal, se acuerdan los criterios y factores de ponderación y se consensa el listado y la prioridad de inversiones.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- En la prepara municipales y te</li> <li>- En el taller: Al de organizacion</li> </ul>
<b>PASO 5: Ejecución del Plan</b>	Posibilita llevar a la práctica los planes de trabajo, institucional y de inversiones, para alcanzar los objetivos y metas del Plan Municipal.	Mediante la creación de una Comisión de Coordinación, la celebración de convenios y acuerdos, el detalle de actividades y tareas y la asignación de recursos humanos, financieros y técnicos, apoyo y asistencia técnica.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- En la Comisió tengan relación incorporarse re Municipalidad.</li> <li>- En la coordin Concejales des</li> <li>- En proporcion OG's.</li> </ul>
<b>PASO 6: Seguimiento y Evaluación</b>	Permite controlar el avance del Plan Municipal, evaluar los resultados que se van alcanzando e introducir los correctivos o ajustes necesarios para el logro final de los objetivos planteados.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El seguimiento mediante el control del avance de las actividades del Plan, para verificar lo previsto y lo realizado. Complementariamente, debe impartirse la asistencia técnica que orientará y apoyará el cumplimiento de actividades.</li> <li>- La evaluación mediante la verificación de la obtención de resultados y metas, a través de los indicadores establecidos oportunamente.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- En el seguim técnicos del IS</li> <li>- En la evaluac del ISDEM.</li> </ul>

**MODELOS DE ASISTENCIA TECNICA Y CAPACITACION**  
**Raúl E. Mejía, Gerente General**  
**Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal, ISDEM**  
**El Salvador**

I. ¿Qué es el ISDEM?

El Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal es una entidad especializada en dar asistencia técnica, administrativa, financiera, jurídica, de planificación y capacitación a las municipalidades, que permita la progresiva descentralización administrativa de los municipios, así como promover la creación de condiciones favorables para el progreso económico y bienestar social de los habitantes de todos los municipios del país. Es una institución gubernamental autónoma, que tiene como visión apoyar y capacitar a los gobiernos locales para promover el desarrollo económico en los municipios.

La asistencia técnica se centra en recomendar la implementación de técnicas administrativas para mejorar la prestación de servicios municipales. La asistencia financiera se orienta a conceder préstamos supervisados para financiar estudios, comprar equipos y realizar obras de servicios municipales. La asistencia de planificación propicia la participación efectiva de los gobiernos locales en la ejecución de los planes, programas y políticas del gobierno central. En capacitación se organizan eventos de enseñanza, del intercambio y debate sobre las técnicas que permitan mejorar la prestación de servicios municipales.

En el ISDEM hay representación del gobierno central y de los alcaldes; en la organización predomina el pensamiento municipalista ya que diez de sus directores provienen de las municipalidades. Con esta estructura se pretende tener una instancia de interlocución y de coordinación entre el gobierno central y el gobierno local.

El ISDEM entiende la descentralización como la forma de integrar el quehacer local y el quehacer nacional, y en esto ser un facilitador entre el gobierno local y el gobierno central y apoyar al primero en su capacidad de gestión y administración. Así, estamos viendo la descentralización en función de que el gobierno local pueda, en primer lugar, hacer mejor lo que está haciendo ahora y, en segundo lugar, prepararse para asumir nuevas responsabilidades o atribuciones.

II. Desarrollo de modelos de asistencia y capacitación

En las áreas de asistencia técnica, de planificación y capacitación, se parte de una concepción teórica que se apoya en un proyecto piloto para su verificación y futura réplica. A la par se desarrolla un proceso de retroalimentación que sirve para validar el continuo. Es de hacer notar que la política del ISDEM no responde a una política del gobierno central, sino a la demanda de los municipios.

A. Asistencia Técnica: áreas principales

El Sistema de Administración Financiera Integrada Municipal (SAFIMU) persigue el mejoramiento de los servicios municipales, por ejemplo, los servicios básicos, administrativos,

de depósito de desechos sólidos y mercados municipales. El SAFIMU persigue la eficiencia, el mejoramiento de los ingresos, la transparencia y la capacidad de respuesta. La asistencia se centra en los subsistemas integrados: Tesorería, Presupuesto, Contabilidad, Registro y Control Tributario, Costos por Servicio.

#### B. Asistencia Financiera: áreas principales

Se especializa en la oferta crediticia para el sector municipal y la transferencia del Fondo Económico Social para los Municipios (FODES). El crédito se orienta a proyectos productivos, sociales, mixtos y especiales.

#### C. Asistencia de Planificación: áreas principales

La Planificación Participativa Municipal (PPM) es un programa que se orienta a alcanzar la eficacia, eficiencia, efectividad y equidad. Se desarrolla mediante talleres de identificación de problemas, planteamiento de soluciones y plan de inversiones. El programa tiene un componente de seguimiento y evaluación.

#### D. Capacitación: áreas principales

Las áreas principales de capacitación son:

- Capacitación de capacitadores.
- Curso básico de administración municipal.
- Administración financiera municipal.
- Formulación de presupuesto.
- Cambio actitudinal de servicio al cliente.
- Relaciones humanas.
- Comunicación efectiva.

### III. Cambios organizacionales para agilizar el ISDEM

Por otro lado, el ISDEM está consciente que si no tiene una estructura mucho más ágil, que responda a las demandas de los alcaldes, difícilmente podrá alcanzar las expectativas de la demanda.

La nueva estructura del ISDEM pretende responder más ágilmente a las 262 alcaldías. Así, el instituto se ha organizado en tres gerencias: la gerencia de operaciones, que es la responsable de la asistencia técnica y capacitación; la gerencia administrativa y la gerencia general. La regionalización facilitará el acceso a los servicios del ISDEM, pues cada región va a crear un consejo consultivo de alcaldes que desarrollarán un plan de trabajo por municipio, por departamento y por región. Cada región tendrá acceso a un presupuesto. Quienes van a invertir y a evaluar son los alcaldes, con el apoyo del ISDEM.

De esta forma, se estará acompañando mucho más de cerca de los alcaldes y brindándoles apoyo en el proceso al que se está apostando. Es una convicción del ISDEM que para poder tener condiciones en las cuales las municipalidades sean reales promotores de desarrollo

económico, social y político de El Salvador, y poder apostarle al desarrollo local, se debe tener gobiernos locales sólidos, fuertes, ágiles y transparentes. A eso le apuesta el instituto, y espera que los cooperantes lo apoyen para caminar en ese rumbo.

## FUNDACION PARA EL DESARROLLO MUNICIPAL, FUNDEMUN

Mirtha González, Directora Ejecutiva  
Fundación para el Desarrollo Municipal, FUNDEMUN  
Honduras

### EL MODELO DE ASISTENCIA TECNICA

La FUNDEMUN es una ONG, orientada específicamente al sector municipal, que brinda asistencia técnica a los municipios de Honduras desde hace seis años, con el apoyo de distintos organismos de la cooperación internacional, sin embargo el caso que vamos a comentar es el del Programa de Desarrollo Municipal promovido por la USAID, porque es el que tiene mayor período de incubación (desde 1994), lo que ha permitido ir ajustando modelos y procesos.

#### 1. Base filosófica

El ser humano tiene la capacidad de transformar su propia realidad, si se le potencia para ello.

#### 2. Estrategia Conceptual

“Construir” la descentralización de la base hacia arriba mediante el fortalecimiento de la municipalidad como órgano de gobierno y de sus comunidades como la base donde reside el poder local.

Por qué vemos en la descentralización la mejor opción de desarrollo? Porque el gran mérito de la misma es que induce al ciudadano común a ser más responsable para ayudarse a sí mismo, lo que constituye la base fundamental para poder superar la pobreza característica de países como los nuestros, aparte de que es una vía objetiva y transparente para asignar competencias y distribuir recursos, tendiendo a minimizar los desequilibrios territoriales.

El hecho de que la misma vaya de la base hacia arriba significa que a medida que el municipio se potencia administrativa, técnica y financieramente está en mejor capacidad para crear los espacios políticos para que se le transfiera un determinado servicio, o simplemente para que se respete su forma de pensar sobre un determinado asunto de carácter público. Ya existen antecedentes prácticos en Honduras que han probado que este modelo funciona, (el caso de Puerto Cortés y otras municipalidades que están luchando por la transferencia del agua), además del beneficio que significa porque varios de los alcaldes continúan su carrera política como diputados, como ocurre actualmente, que existen 6 diputados al Congreso Nacional que en el pasado fueron alcaldes y que fueron debidamente preparados sobre asuntos municipales, incluyendo al actual presidente de la comisión de asuntos municipales del Congreso Nacional, presente en este foro.

#### 3. Estrategia Operativa

¿Operativamente qué significa la estrategia que empuja la FUNDEMUN? Pues es muy simplista: potenciar a la municipalidad desde el punto de vista financiero para que pueda generar ingresos

y administrar adecuadamente los ingresos que percibe con el objeto de que pueda generar ahorro corriente para al menos cofinanciar inversiones para el desarrollo, por supuesto dentro de un marco de planificación estratégica, con participación ciudadana y cuidado del ambiente.

### **3.1 Captación de Ingresos**

¿Por qué se comienza con los ingresos? Porque puede haber muy buena voluntad y mucha capacidad, pero si no hay recursos muy poco o nada puede hacer el municipio; por consiguiente, se busca a que el municipio genere capacidad propia a través de la profesionalización de la administración tributaria, del manejo del catastro y de la contribución por mejoras; se desarrollan esfuerzos en todo el proceso hasta lograr que los lempiras efectivamente entren a las arcas municipales.

### **3.2 Administración Financiera**

De nada sirve si el municipio comienza a generar ingresos y no se le apoya para que aprenda a administrarlos; en este sentido se analiza su gasto y como el rubro de mayor peso son las remuneraciones al personal, se elaboró un estudio en 18 municipalidades intermedias para poder dar una respuesta a los alcaldes de cuanto personal debe tener cada municipalidad en cada una de sus dependencias, ya que con la definición de la estructura organizativa y el manual de funciones no habíamos logrado racionalizar el aparato burocrático municipal, aunque sí ordenarlo. El estudio tuvo como resultado una relación de parámetros que incluyen por ejemplo en la administración tributaria cuántos empleados debe tener por cada 1000 contribuyentes; en el catastro cuántos empleados debe tener por cada 1000 propiedades catastratadas; en el juzgado de policía qué número de empleados por cada 10000 habitantes, etc. En otras palabras, se ha relacionado el personal con el producto que se espera de su trabajo, de tal manera que este sistema induce a que las municipalidades incrementen su productividad.

Por supuesto como instrumentos claves para la administración financiera se han implementado la formulación y ejecución presupuestaria; los sistemas contables y el control interno y la auditoría interna con criterio independiente tal como lo señala la ley. Tanto el manejo del presupuesto como el de la contabilidad se han mecanizado, motivo por el cual las municipalidades se han modernizado al abandonar sistemas manuales.

### **3.3 Obras y Servicios Públicos**

La idea de que la municipalidad aprenda a administrar los ingresos para generar ahorro corriente es para que sea capaz al menos de cofinanciar obras en infraestructura de desarrollo y por consiguiente se le apoya para que cambie su mentalidad de estar haciendo pequeñas donaciones a personas o instituciones que sólo llenan necesidades en un determinado momento pero que no potencian al municipio para su desarrollo; al efecto, se apoya técnicamente todo el ciclo del proyecto, desde la definición y priorización de un plan de inversiones hasta la recepción y recuperación de la obra, pasando por los procesos de licitación y concurso.

La FUNDEMUN induce a que las municipalidades se concentren en los servicios básicos como agua potable, alcantarillado sanitario y desechos sólidos porque estos servicios cuentan en el índice de pobreza basado en necesidades básicas insatisfechas, mientras que otros servicios como los mercados, el rastro (matadero) y las terminales de transporte se induce a que sean concesionados a los grupos organizados que se benefician directamente de los mismos, con el objeto de que la municipalidad no distraiga ni recursos ni esfuerzos en ellos y únicamente mantenga una supervisión de los servicios concesionados.

La FUNDEMUN ha desarrollado un modelo de unidad de Obras y Servicios Públicos que es una estructura que forma parte del aparato municipal, para la administración y operación de los servicios, a la que se le apoya para el manejo de catastros de usuarios, estudios tarifarios, contabilidad separada, cuentas bancarias separadas, entrenamiento de campo en la operación y mantenimiento de los sistemas y regulaciones a través de reglamentación para cada uno de los servicios, con el objeto de imprimirle eficiencia y mejorar la cobertura en el manejo de los mismos.

### **3.4 El Desarrollo Comunitario**

Esta es un área de suma relevancia dentro del trabajo de la FUNDEMUN porque la ley Municipal de Honduras brinda espacios maravillosos de participación a la ciudadanía .

En este sentido se apoya a la municipalidad para que pueda desarrollar gerencia social, misma cuya tendencia es hacia la especialización porque hoy en día se está orientando también a la relación con las etnias en aquellos municipios que cuentan entre su población con grupos étnicos, para lo cual incluso se ha creado la primer plaza de promotor social en etnias y también para la mujer, creando la plaza de promotor social en género, además de que varias municipalidades actualmente ya cuentan con la oficina municipal para la mujer.

Es importante destacar que para la comunidad se ha desarrollado un programa modular de capacitación para la participación ciudadana, mismo que se imparte de manera permanente a través de una red intermunicipal de maestros, que haciendo un voluntariado, ganan créditos ante el escalafón. El objetivo de la capacitación es que el ciudadano común se integre a las decisiones y trabajo municipal de manera consciente y provechosa para sí mismo y para el municipio.

También vale la pena mencionar que la FUNDEMUN apoya a la municipalidad con el objeto de que pueda llevar a la práctica, en la forma tipificada por la ley, los cabildos abiertos y otros mecanismos de participación que en la misma se establecen, con lo cual varias municipalidades no solo han cumplido con el número de ley (5 al año), sino que han hecho mucho más porque han encontrado en esta relación una forma de sentir mayor seguridad en la toma de decisiones.

### **3.5 Ambiente**

La ley de Honduras sólo justifica la existencia de una municipalidad para dos aspectos: procurar el bienestar de los habitantes que residen en el término municipal y la protección del ambiente.

Bajo este mandato la FUNDEMUN da una especial importancia en materia del ambiente, comenzando desde el conocimiento de la legislación hasta la definición de un plan de acción ambiental, para lo cual trabaja de manera directa con la comunidad, ya que el modelo que se empuja es totalmente participativo y al interior de la municipalidad apoya para la creación de las unidades ambientales como estructuras de gestión permanente en el campo ambiental.

### **3.6 Planificación**

Como la planificación es imprescindible, pero es muy difícil captar recursos para desarrollarla, la FUNDEMUN procura al comienzo de la asistencia ( desde la realización del diagnóstico) efectuar un enfoque estratégico, con la identificación de las medidas y los eventos que pueden fijar un cambio en el desarrollo de la gestión municipal. Adicionalmente ha desarrollado como proyecto piloto una estrategia para el desarrollo físico, socioeconómico y ambiental del municipio, en la cual se fijan los grandes lineamientos para el desenvolvimiento futuro del municipio. Esta experiencia permitió dotar con directrices muy claras al municipio, sin tener que incurrir en elevados costos como los que incurren en la actualidad las municipalidades que contratan la elaboración o actualización de planes de desarrollo; pero el mejor mérito de este trabajo es que fue liderado por el consejo de desarrollo municipal, consultado con la comunidad, y al final se presentó la estrategia en un cabildo abierto muy concurrido y se sometió a votación, firmando los planos correspondientes todos los asistentes.

El plan despertó el interés del sector privado, quien está dispuesto a participar activamente en las obras que se necesitan.

## **4. Ciclo de la Asistencia Técnica**

Como la asistencia busca el desarrollo institucional de la municipalidad y la participación de la comunidad, todo lo que se brinda requiere de personal de contraparte municipal que son los mismos empleados, ya que la FUNDEMUN no llega a hacer cosas a ninguna municipalidad, sino a enseñarle como hacerlas y a apoyarla para que efectivamente las realice, motivo por el cual la asistencia técnica al principio se concertaba con las municipalidades que el documento de proyecto señalaba como estratégicas para su desarrollo. Hoy en día se cuenta con una lista de espera varias municipalidades que la han solicitado, las cuales de captarse más recursos en el programa, entrarán a ser beneficiarias de la asistencia.

Actualmente se ha dinamizado tanto el modelo, que la asistencia es solicitada permanente durante todo el ciclo por las municipalidades, dependiendo de sus necesidades, y no obstante que al inicio de cada año se concerta formalmente entre FUNDEMUN y las municipalidades mediante convenio.

La implementación es un período en el cual se desplazan los consultores y se instalan durante un tiempo determinado en la municipalidad. La calidad de asistencia es responsabilidad de especialistas en el área respectiva, que constituyen personal permanente de la FUNDEMUN; los consultores son entrenados por la FUNDEMUN, previo a prestar servicio en las municipalidades.

Actualmente el banco de consultores supera los 600, lo cual nos permite desarrollar un trabajo simultáneo en las municipalidades.

La siguiente fase, que es el seguimiento y la evaluación, se realiza mediante reuniones periódicas (por lo menos una vez al mes), con una comisión de seguimiento integrada por personal de la municipalidad, que es contraparte de la asistencia, por el alcalde y el auditor interno. En estas reuniones se hacen ajustes a tiempos, a temas, y a cualquier elemento que la asistencia implica; también se utiliza como un mecanismo de seguimiento una bitácora que se maneja en la municipalidad, donde todo el personal de FUNDEMUN (consultor, asesor, coordinador, director, etc.), escribe los nuevos acuerdos con la municipalidad (en caso de cambios), y las recomendaciones que deben de implementarse con el objeto de facilitar la coordinación. El seguimiento a la asistencia no la brindan los asesores especialistas de área, sino que son los coordinadores los que tienen a su cargo la coordinación de un número determinado de municipalidades.

## **5. Resultados de la Asistencia**

Adicionalmente se realiza el monitoreo para verificar si se están cumpliendo las metas cuantificadas en el convenio, para lo cual personal del banco de información de FUNDEMUN se desplaza mensualmente a las municipalidad para recabar la ejecución presupuestaria, conexiones en los servicios, cabildos abiertos y demás información para poder cuantificar el grado de avance. Los indicadores que se miden son los siguientes:

1. Incremento de Ingresos.
2. Gasto de funcionamiento en relación con ingresos corrientes.
3. Capacidad de inversión en relación con los ingresos totales.
4. Cobertura de servicios públicos en No. de conexiones o viviendas servidas.
5. Número de cabildos abiertos realizados.
6. Volumen de participación de hombres y mujeres en cabildos.

La medición del comportamiento de la gestión de las municipalidades asistidas desde 1994, demuestra un enorme impacto de la asistencia, porque los resultados son evidentes y por supuesto que se han enfrentado muchos problemas, pero lo importante es que se les ha encontrado la salida apropiada.

## **B. PRESENTACIONES INSTITUCIONALES**

La Experiencia de Institucionales Nacionales en Asesoría y Capacitación Municipal

**Lic. José Miguel Gaitán Alvarez, Presidente Junta Directiva  
Instituto de Fomento Municipal, INIFOM  
Guatemala**

### **EL MODELO DE ASISTENCIA TECNICA Y CAPACITACION EN GUATEMALA: RED NACIONAL DE INSTITUCIONES DE CAPACITACION PARA EL FORTALECIMIENTO MUNICIPAL -RENICAM-**

#### **Capacitación en INFOM, antes del cambio**

- Existencia de un gran número de manuales y materiales de apoyo.
- Muchas instituciones nacionales e internacionales usaron este material.
- El enfoque fue técnico sin considerar los procesos sociales.
- Los clientes sólo fueron funcionarios y empleados municipales.
- Oferta de capacitación sin analizar la demanda.
- Poco impacto y sostenibilidad por falta de seguimiento.

La oferta de la capacitación en Guatemala se caracteriza por variedad en contenidos y formas de ejecución, la ofrecían instituciones gubernamentales, organizaciones no gubernamentales y la cooperación externa a través de proyectos.

En concordancia con esa situación, el Gobierno de la República de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, estimaron pertinente considerar en los Acuerdos de Paz el compromiso de coordinar las acciones de capacitación, lo cual quedó plasmado en el:

**Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y situación agraria**, 10, (c), que literalmente dice: "Establecer y ejecutar a breve plazo, en concertación con ANAM, un programa de capacitación municipal que sirva de marco para los esfuerzos nacionales y la cooperación internacional en la materia. Enfatizará la formación de personal municipal en tareas del nuevo municipio".

#### **Por considerar:**

Que el municipio constituye la alternativa de descentralización del poder, que permite atender más de cerca las necesidades de la población y brindarle la oportunidad para que participen en su desarrollo.

#### **Y persigue alcanzar:**

- Una organización político-jurídica democrática,
- con integración social y económica.
- con redes viales, telecomunicaciones y
- medio ambiente preservado.
- Contando con recurso humano capacitado gerencial, técnica y administrativamente.

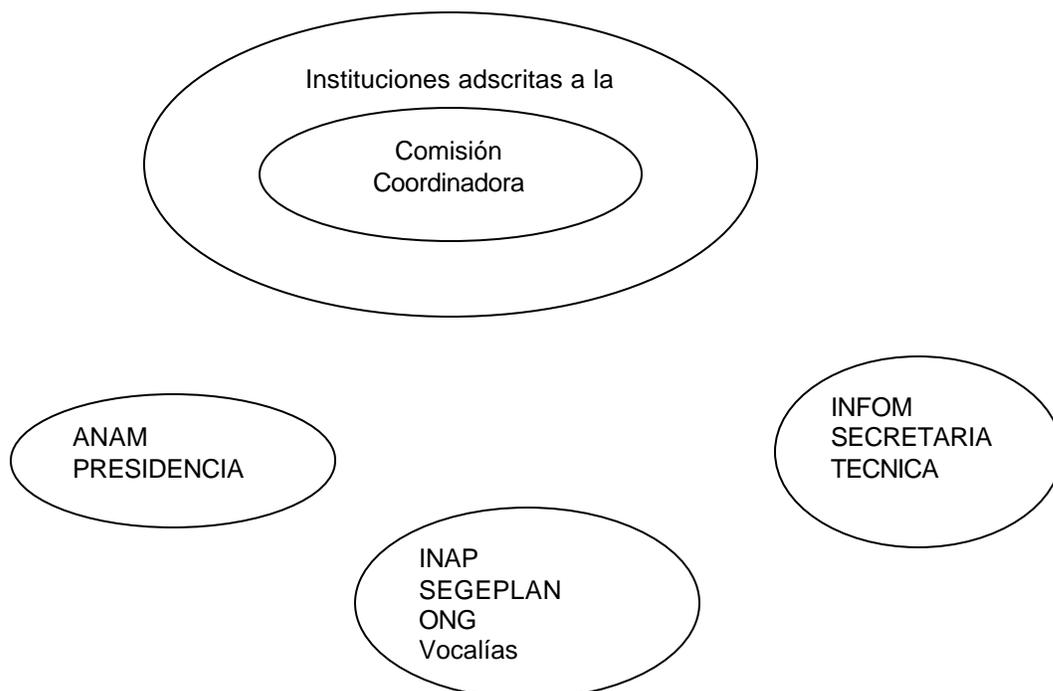
**Para ello se requiere:**

Tener funcionarios municipales con una visión diferente del papel que deben jugar las municipalidades y la capacidad para asumir el poder local en forma compartida con la población.

**Por lo que:**

Fue necesario impulsar el proceso de coordinación interinstitucional que permita contar con una estrategia de fortalecimiento de la capacidad del gobierno municipal, y un mecanismo integral que involucre las diferentes entidades vinculadas al desarrollo municipal, para que actúen articulada y coordinadamente en la capacitación y asistencia técnica, tanto a las municipalidades como a la sociedad en su conjunto. Así nació la RED NACIONAL DE INSTITUCIONES DE CAPACITACION PARA EL FORTALECIMIENTO MUNICIPAL -RENICAM-, como instancia de coordinación interinstitucional en el área de capacitación municipal. Surgió con el deseo de unir recursos e iniciativas para realizar acciones conjuntas que permitan elevar los niveles de eficiencia y eficacia de los gobiernos locales, para que estén en la capacidad de responder a las necesidades y demandas de la población. Está organizada por diferentes instituciones que realizan capacitación municipal, a la presente fecha cuenta con 42 miembros.

Como órgano de dirección cuenta con una Comisión Coordinadora, electa en asamblea, la ejecución de las acciones las realiza INFOM como Secretaría Técnica.



## **Rol de ANAM**

- Presidencia de la red.
- Enlace e interlocutor entre las municipalidades y la red.
- Portavoz de las necesidades municipales de capacitación.
- Promotor, motivador y concientizador, como representante de los sujetos a capacitar.

## **Rol de INFOM**

- Secretaría Técnica de la red.
- Coordinar la ejecución del Plan Nacional de Formación, Capacitación y Asistencia Técnica Municipal.
- Articular los diferentes esfuerzos operativos que se realicen en el nivel nacional y regional para capacitar al personal y funcionarios de las municipalidades del país.
- Aplicar sistemas de supervisión y monitoreo que permitan garantizar capacitación que se realice (sic).
- Tener coordinadores regionales representantes de la Red.

## **Rol de las vocalías**

- Coordinar equipos o comisiones de trabajo específicas.
- Cumplir con las atribuciones que le sean asignadas por la Comisión Coordinadora.

La Red Nacional de Capacitación contempla como productos, entre otros: el Plan Nacional de Formación, Capacitación y Asistencia Técnica Municipal, como instrumento base para operativizar los esfuerzos de coordinación interinstitucional. Dicho plan ha sido validado por instituciones miembros de la red, por alcaldes municipales y por las juntas directivas de ANAM e INFOM.

## **Objetivos**

- Los gobiernos municipales impulsan el desarrollo local con base en procesos participativos, para mejorar la recaudación, administración y asignación de sus recursos.
- Se establece un marco de acción que permite hacer coherente la función institucional en materia de capacitación municipal, incorporando a la sociedad civil en la toma de decisiones.

Los procesos de capacitación deberán ser integrales, basados en solución de problemas reales, tomando en cuenta los aspectos técnicos y sociales a través de la aplicación de tecnología adecuada con reglas, acuerdos y procedimientos que permitan el seguimiento y evaluación de impacto.

## **Estrategias**

- Ampliar la cobertura de la capacitación, descentralizando el sistema de capacitación, a través de las oficinas regionales de INFOM como representantes de la Secretaría Técnica.
- Aumentar la participación del grupo meta, formando redes intermunicipales.
- Mejorar la calidad de la capacitación a través de procesos sistemáticos y sostenibles.

## **Acciones para operativizar el plan**

- Talleres, mercado de oferta y demanda de capacitación y servicios municipales.
- Planes operativos departamentales.
- Convenios de cooperación.
- Compromisos municipales de intervención.

## **Principales ejes temáticos solicitados en los talleres, mercado de oferta y demanda de capacitación y servicios municipales**

- Funciones de los Alcaldes Auxiliares.
- Planificación participativa, organización y desarrollo.
- Formulación de perfiles de proyectos.
- El Código Municipal y sus reformas.
- Ley de Contrataciones del Estado.
- Fortalecimiento y funciones de las Unidades Técnicas Municipales (UTM).
- Ciclo de proyectos.
- Fortalecimiento de la democracia y sistema electoral.
- Legislación municipal.
- Los Acuerdos de Paz.
- Toma de decisiones, el consenso, el conflicto y la negociación.

Hasta el momento, la RENICAM todavía tiene mucho camino por recorrer, pero se ha encontrado un mecanismo que coordinará las acciones de todas las instituciones que dan cooperación para la capacitación.

**EL MUNICIPIO EN NICARAGUA**  
**Christian Matus, Directora Ejecutiva**  
**Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal, INIFOM,**  
**Nicaragua**

I. El municipio en Nicaragua

A. Contexto nacional

Nicaragua es un país de unos 4,357,099 habitantes<sup>3</sup> con una superficie nacional de 121,428 kilómetros cuadrados. Está dividida administrativamente en 15 departamentos, 2 regiones autónomas y 147 municipios.

El país se caracteriza por tres macroregiones:

La macroregión del Pacífico, donde se concentra la mayor cantidad de población, y donde se localiza la capital, Managua, de un millón de habitantes. Aquí se desarrollan actividades de industria liviana y pesada, comercio, actividades agropecuarias y manufactura. Hay importantes flujos de transporte, movimientos de población constantes y concentración de la actividad institucional.

La macroregión Centro-Norte, con algunas ciudades principales relativamente alejadas entre sí. Predomina la producción agrícola de granos básicos, café y la actividad ganadera. Hay dispersión de población y niveles de servicios de menor calidad que en el Pacífico.

Una tercera macroregión abarca toda la costa Atlántica y la parte suroeste del país. Tiene un clima tropical húmedo, baja densidad de población, amplios territorios de selva tropical y ríos caudalosos. Predomina la actividad pesquera, la minería, y la extracción de madera. Tiene una fuerte dependencia comercial hacia el Pacífico.

Una característica importante es la composición multiétnica, con idiomas y culturas diferentes.

La organización del municipio empieza a manifestarse en Nicaragua desde que se inicia la colonización española, con la creación de centros poblados y la fundación de ciudades propiamente dichas. El municipio retoma un nuevo significado a partir de la independencia de 1821. El régimen de Zelaya, a finales del siglo pasado, promueve el fortalecimiento institucional y el orden jurídico, destacándose el establecimiento de la autonomía municipal en 1894.

A partir de los años 1930's se modifica sustancialmente el orden municipal, se constituyen alcaldes y se organizan juntas locales, dándose un generalizado irrespeto a la autonomía municipal. En 1962 se restituyen las elecciones municipales y se establece la elección de un alcalde cada año. En 1963, 1967 y 1978 se reforma la Ley Orgánica de Municipalidades.

En 1979 el municipio enfrenta una situación de deterioro: sin autonomía, sin autoridad, sin presupuesto, con el desgaste y destrucción de la infraestructura por causa de la guerra. La primera Ley Orgánica de la Revolución Sandinista se dicta en 1980 y crea las Juntas de Reconstrucción Municipal, compuestas por tres miembros, uno de ellos el alcalde.

B. Contexto municipal

---

<sup>3</sup> Instituto Nicaragüense de Estadísticas y Censos (INEC), Censos Nacionales 1995, cifras oficiales finales, septiembre 1996.

A partir de 1986 se intenta impulsar un Plan de Fortalecimiento Municipal, fundamentalmente en el aspecto financiero, con reformas parciales al régimen fiscal municipal, se revisan los Planes de Arbitrios, y se tecnifica el registro de contribuyentes, lo que redundó en una recuperación de los presupuestos municipales de manera sensible en 1987. En 1988 se promulga la Ley de Municipios (Ley N° 40), se reforma la Ley Electoral y se aprueba la Ley de División Político Administrativa.

En 1990 se crea el Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (INIFOM), al mismo tiempo se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento Municipal. Las elecciones de 1990 son ganadas por la Alianza Electoral UNO, que implementa el marco legal heredado, estructurándose los Consejos Municipales elegidos democráticamente.

Las elecciones de 1996 fueron ganadas por la Alianza Liberal; se inicia un período marcado por los aspectos siguientes:

#### 1. Estrategia de gobierno

El Gobierno de Nicaragua desde 1995 ha establecido en diversos documentos pautas para la modernización institucional y la descentralización. En lo referente a la reforma integral del Sector Público apunta: "El proyecto de reforma comprende dos áreas básicas: (i) la descentralización de la Administración Pública, y (ii) la modernización institucional del Sector Público".

Se define como estrategia para el sector social la inversión en capital humano, para lograr el crecimiento global del país y la reducción de la pobreza. Esta estrategia contempla tres esfuerzos complementarios:

- Promover el desarrollo económico sostenido y asegurar oportunidades económicas accesibles para los pobres.
- Invertir en el capital humano de los pobres, para mejorar tanto su bienestar inmediato como su productividad, y por tanto los beneficios que obtienen de su recurso productivo más abundante, la mano de obra.
- Establecer una red de protección que garantice a los pobres crónicos y temporales un mínimo nivel de vida aceptable, asegurándoles el acceso a bienes y servicios que a la vez minimicen las distorsiones a su ambiente de incentivos económicos.

Así, el Gobierno contempla como parte de su estrategia de desarrollo el fortalecimiento de los gobiernos locales, sin embargo, estas instancias de gobierno tienen limitaciones técnicas para desarrollar su gestión y demandan capacitación y asistencia técnica que les permita potenciar y movilizar sus recursos en función de los problemas más sentidos por la comunidad y para establecer formas de organización adecuadas a sus capacidades técnicas, financieras y administrativas. De ahí que nuestro rol institucional esté orientado a mejorar sus capacidades técnicas en las áreas relacionadas con el quehacer municipal, que tiene como principal objetivo crear capacidades locales en planificación del desarrollo, además de promover formas de organización y funcionamiento del personal municipal adecuado a las condiciones técnicas y económicas de cada alcaldía, lo que conlleva mayor eficiencia y mejor uso de sus recursos técnicos y financieros.

Actualmente, la gestión del Gobierno Nacional alrededor del quehacer municipal se enmarca en:

- Fortalecer el proceso de descentralización del Estado, otorgando a los municipios, en concepto de transferencia, un porcentaje del presupuesto nacional para ejecutar acciones de desarrollo local.
- Modernizar las estructuras del Estado, a fin de garantizar eficiencia en la prestación de los servicios públicos municipales.
- Reestructurar el Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal, que implica redefinir su misión, su estrategia y estructura organizativa, para fortalecer el quehacer de la institución y atender de manera más eficiente a los municipios.
- Fortalecer la capacidad técnica de los municipios para que puedan asumir sus competencias propias y las que le son transferidas por el Gobierno central.

Es necesario señalar que estas acciones, que se desarrollan en el ámbito municipal e institucional, tienen como fin último fortalecer la autonomía y la capacidad de gestión de los gobiernos locales.

Durante abril de 1998, el Gobierno de Nicaragua planteó ante el Grupo Consultivo en Ginebra las nuevas estrategias de desarrollo que seguirá el país durante los próximos años.<sup>4</sup>

Como prioridades considera necesario incrementar las inversiones en infraestructura social y productiva, mejorar la provisión de servicios sociales e integrar a la Costa Atlántica. Para enfrentar estos retos de manera efectiva, el Gobierno de Nicaragua está redefiniendo su papel, para crear un sector público pequeño pero fuerte que actúe como regulador y facilitador, más que como ejecutor.

## II. Marco legal

En este sentido, en los últimos años se ha venido expresando un conjunto de condiciones favorables al impulso de un proyecto de modernización y reforma del servicio civil y carrera administrativa municipal. Muestra de ello son los siguientes elementos que componen un marco legal a la institucionalización de la función pública municipal:

- El artículo 131, de la Constitución Política de Nicaragua, reformada en 1995, señala que "el servicio civil y la carrera administrativa serán regulados por la ley".
- El programa de reformas del sector público, dado a conocer por la Comisión Ejecutiva para la Reforma del Sector Público (CERAP) -Decreto 44-94- incluye entre sus componentes el "Desarrollo de un sistema de servicio civil y carrera administrativa".
- El componente de reforma del Servicio Civil, en la Dirección General de la Función Pública (DIGEFUP, 1996) se propone "Mejorar los sistemas municipales de administración de personal".
- El Acuerdo de Reestructuración Institucional (ARI), firmado entre la CERAP e INIFOM en 1996, establece entre sus propósitos: "Sistema de fortalecimiento municipal, desarrollar el servicio civil municipal y experiencia piloto en 10 municipios".
- La Ley de Municipios, reformada en agosto de 1997, establece en su Artículo 34, inciso 18: "Dirigir ejecutivamente la administración y al personal de servicio de la municipalidad y realizar su contratación dentro de los límites presupuestarios, de acuerdo con la ley que regula la carrera administrativa municipal, salvo lo dispuesto para el caso del auditor interno del Gobierno Municipal".

La Ley de Municipios reformada, también se refiere a los nombramientos, de acuerdo a lo establecido en el Art.29, segundo párrafo parte *in fine*, que a la letra dice: "Exceptuando el caso del Servicio Civil y la Carrera Administrativa Municipal, se prohíben los nombramientos del cónyuge o de personas que tengan parentesco dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad con el Alcalde, el Vice-Alcalde, los Concejales o con la autoridad que hace el nombramiento".

La Ley N° 70, "Ley de Servicio Civil y de la Carrera Administrativa", fue aprobada por la Asamblea Nacional el 5 de diciembre de 1989, aprobada en la sesión ordinaria N° 4 del 13 de marzo de 1990 y publicada en la Gaceta N° 55 del diario oficial, el 19 de marzo de 1990. Sin embargo, el 10 de mayo de 1990 el Presidente de la República suspendió la aplicación de la ley.

Dicha suspensión se hizo con el argumento de "la necesidad de un ordenamiento jurídico, el requerimiento de una adecuada reorganización de las dependencias del Poder Ejecutivo y colectivos entre el Estado y los trabajadores, habían cambiado radicalmente".

---

<sup>4</sup> República de Nicaragua. Estrategia de Inversión en Capital Humano, Política de Gobierno para el Sector Social. Managua, febrero de 1998.

El 18 de mayo de 1990, diez días después de haber suspendido la ley, el Presidente de la República hizo saber a la Asamblea Nacional que había dictado la Ley N° 101, "Ley de Reformas a la Ley de Servicio Civil y de la Carrera Administrativa", que fue publicada en La Gaceta N° 98, el 23 de mayo de 1990.

El INIFOM, en abril de 1996, hizo un análisis de la Ley N° 70, con el propósito de aportar elementos para la creación de una Ley de Carrera Administrativa Municipal, haciendo un enfoque municipalista, dadas las particularidades del sector local.

#### A. Anteproyecto de la Ley de Carrera Administrativa Municipal

##### 1. Marco conceptual

El servicio civil municipal se define como el conjunto de normas que regulan las relaciones entre la municipalidad, como empleador, y los empleados públicos, como servidores.

La Carrera Administrativa Municipal se define como el sistema integrado por un conjunto de normas e instrumentos que regulan el empleo, el llenado de las vacantes, los cargos y los salarios e incentivos en la administración municipal, basados en el mérito, procedimientos de ingreso, permanencia, capacitación, ascenso, traslado, remoción y retiro, así como deberes de los funcionarios de carrera.

La propuesta de anteproyecto de Ley de Carrera Administrativa Municipal se elaboró con los elementos que proporcionó un análisis de la Ley de Servicio Civil y de Carrera Administrativa (suspendida) y los insumos que dio un diagnóstico de Organización y Gestión de los Recursos Humanos en una muestra de 41 alcaldías. En este diagnóstico se recogen de manera sistematizada los aportes de autoridades de gobierno local, directivos y empleados en general, y aspectos de opinión favorables en un 95% a la idea de una ley de este tema.

Las perspectivas de desarrollo de la Carrera Administrativa Municipal para 1998 y próximos años, en el nivel nacional, se resumen en el proceso impulsado por el Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal, que sienta las bases para contar con una base legal e implementar la carrera administrativa municipal. De hecho, la reforma a la ley de municipios da por sentado que existirá una ley de carrera administrativa municipal.

El proceso de consulta de propuesta de anteproyecto de Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa Municipal ha permitido la sensibilización entre las autoridades locales.

#### III. Políticas y programas de capacitación y asistencia técnicas que se desarrollan en el INIFOM

El municipio es la unidad base de la división político administrativa del país. Se organiza y funciona con la participación ciudadana. Son elementos esenciales del municipio el territorio, la población y su gobierno. En Nicaragua existen 147 municipios que difieren en ingresos, tipos de organización, gestión y prestación de servicios, entre otros.

Independientemente de su capacidad, el municipio ejerce competencias sobre el desarrollo socioeconómico, la salud y la higiene comunal ambiental, mercados, rastros, lavaderos públicos, cementerios, planificación, regulación y control del uso del suelo y del desarrollo urbano, suburbano y rural, la cultura, el deporte, la recreación y el turismo.

Además tiene competencias compartidas con otras instituciones, como los Ministerios de Transporte e Infraestructura, el Agropecuario y Forestal y el de Ambiente y Recursos Naturales, la Empresa Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillado y la de Electricidad. Estas competencias son, entre otras, la prestación de los servicios básicos de agua, alcantarillado sanitario y electricidad; desarrollar, conservar y controlar el uso racional del medio ambiente y los recursos naturales, y desarrollar el transporte y las vías de comunicación.

En lo que se refiere a la capacidad de gestión de las municipalidades, éstas difieren en relación con la magnitud de sus ingresos, la cantidad de personal permanente que opera en la Alcaldía, y la cantidad de población que demanda servicios. Considerando estos elementos, el INIFOM, en correspondencia con la voluntad política del gobierno de

promover la descentralización del Estado y fortalecer las capacidades técnicas y administrativas de los gobiernos locales, ha venido desarrollando las siguientes acciones:

#### A. Asistencia Técnica

##### 1. Finanzas

- a) Sistema Unico de Catastro Municipal (SISCAT)

En el marco para garantizar la autonomía financiera de las municipalidades, se desarrollan catastros municipales integrados a un sistema nacional homogéneo, lo que permite incrementar la recaudación anual y mejorar las condiciones de planificación territorial y urbana, y la formulación de planes locales de inversión.

- b) Administración tributaria.
- c) Presupuesto municipal.
- d) Control interno.
- e) Sistema de Recaudación (SISREC).

##### 2. Planificación

- a) Microplanificación participativa en el marco del convenio con el Fondo de Inversión Social de Emergencia, que establece la elaboración de planes de inversión municipal con participación de la sociedad civil.
- b) Elaboración de planes maestros con tres áreas fundamentales: abastecimiento de agua, pluviales y residuales, y desechos sólidos.

##### 3. Proyectos

- a) En el marco del convenio con el FISE se desarrolla un manejo descentralizado del ciclo de proyectos para que las alcaldías asuman progresivamente responsabilidades en la gestión y manejo de proyectos.
- b) Fondo de mantenimiento preventivo para asegurar la infraestructura social básica.
- c) Fondo municipal para financiamiento de subproyectos.
- d) Asistencia a los gobiernos locales en el diseño e implementación del desarrollo local y rural.
- e) Apoyo y asistencia en infraestructura institucional y otras comunales.
- f) Mejoramiento de condiciones básicas para reactivar la producción y la vivienda e infraestructura, y la generación sostenible de ingresos.

##### 4. Servicios municipales y medio ambiente

- a) Programa de manejo integral de desechos sólidos.
- b) Mejoramiento sostenible de las condiciones de habilidad y crecimiento físico-ambiental.
- c) Asimismo, se definen otros esfuerzos tendentes a consolidar la lógica del trabajo que desarrolla INIFOM, como:
  - Un sistema de información y comunicación municipal.
  - Un observatorio para el desarrollo local.
  - Apoyo para la atención integral de los gobiernos locales de la Costa Atlántica.
  - Fortalecimiento de la participación ciudadana.
  - Fortalecimiento de la inversión municipal.

##### 5. Capacitación

Como una de sus principales líneas de trabajo, el Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal ha venido realizando en los últimos años diversos esfuerzos tendentes a ordenar y liderar este proceso, y es así que en 1994 inicia con un programa de capacitación dirigido a alcaldes, concejales y líderes municipales, y con un primer nivel para la formación de técnicos en servicios municipales.

En 1995 se planteó estructurar un programa de capacitación para técnicos en servicios municipales de dos años de duración con la metodología de aprender-haciendo, vinculando a los capacitandos con el diseño, construcción, operación y mantenimiento de proyectos de saneamiento ambiental. Bajo este esquema se ejecutaron un total de 10 proyectos, en los municipios de Mateare, Ocotal, Acoyapa, Santo Tomás, Santa Teresa, Boaco, Matagalpa, Rivas y San Pedro de Lóvago. Además se iniciaron acciones tendentes a lograr una estrategia para la gestión de los recursos humanos en el nivel municipal, logrando elaborar las herramientas del sistema y un diagnóstico de organización y funcionamiento en 41 alcaldías.

En 1996, considerando la inversión que se estaba realizando en capacitación y con el objetivo de contribuir a la estabilidad laboral de los técnicos municipales y a la profesionalización del personal municipal, se inició un proceso de organización de la Carrera Administrativa Municipal que incluyó la elaboración de un anteproyecto de Ley de Servicio Civil Municipal.

Adicionalmente se trabajó en la conceptualización del Sistema Nacional de Capacitación, SINACAM, que permitirá articular la oferta de capacitación en el nivel local.

Asímismo, se desarrollaron planes de capacitación sobre:

- Ley de Municipios, dirigidos a alcaldes, concejales y asesores legales de alcaldías, con quienes se mantiene una asistencia técnica puntual permanente.
- Ley de Justicia Tributaria, a alcaldes, concejales, funcionarios y asesores legales.
- Elaboración y presentación del presupuesto anual.
- Planificación local participativa.
- Organización y gestión de recursos humanos.
- Servicios municipales.
- Proyectos.

Los esfuerzos están destinados a fortalecer la ya iniciada estrategia nacional de capacitación, que además de recoger y sistematizar este quehacer deberá movilizar, en un esfuerzo coordinado, las diferentes potencialidades de las instituciones públicas y de organizaciones no gubernamentales capaces de aunar esfuerzos para generar una oferta nacional de capacitación adaptada a las necesidades locales. Esta oferta nacional deberá articularse dentro del Sistema Nacional de Capacitación (SINACAM).

Dicha estrategia debería complementarse con una política nacional de manejo de recursos humanos en la administración local, para permitir que la inversión en capacitación tenga el impacto deseado a mediano y largo plazo. Deberá ser integrada a una reflexión más global sobre el régimen de servicio civil o de carrera administrativa municipal, tema sobre el cual ya se está trabajando en la Comisión Sectorial de Descentralización del Programa de Reforma y Modernización del Estado, y al interior del INIFOM.

Para que esto sea sostenible es necesario que la estrategia del SINACAM contemple como política una recuperación gradual de los costos por los servicios prestados en concepto de capacitación, material didáctico, asesoría técnica, infraestructura, entre otros, con el fin de lograr la autosostenibilidad de los programas de capacitación y obras ejecutadas.

## B. Políticas de gestión de la capacitación municipal

Estas políticas se basan en las siguientes premisas de gestión de la capacitación municipal:

- La gestión del desarrollo de los recursos humanos debe ser abierta y debe priorizar el desempeño del trabajo a favor del servicio a la comunidad.
- Para el mejor desarrollo de habilidades y destrezas, la capacitación debe realizarse con espíritu democrático y científico.
- Debe tener diferentes niveles, con el nivel técnico y metodológico correspondiente.

- Debe promover personal sensible, profesional y ético.
- Deben plantearse en el ámbito tecnológico diversos enfoques y técnicas, de modo que ilustre la misión, creatividad e intereses de los recursos humanos.
- La capacitación brindada debe ser útil para los participantes, tanto en las unidades organizativas formales como en el seno de sus propias organizaciones.
- Debe tenerse como punto de partida la detección de necesidades de capacitación.
- Debe garantizarse la certificación, establecer y articular diferentes niveles de acreditación.
- Se ha de procurar y promover la encuesta de autogestión y/o creatividad en los participantes.
- Se debe establecer un proceso de evaluación de estos procesos en tres niveles: efectividad, eficacia y eficiencia.

### C. Formación y capacitación de los recursos humanos

La administración local requiere eficiencia, eficacia, flexibilidad y sensibilidad, a través de personal motivado y capaz. Esto implica romper normas, jerarquía y procedimientos, en fin, la burocracia institucional, y requiere de inversión en los recursos humanos.

Es aquí donde hay que hacer especial referencia a las características del régimen municipal nicaragüense, que son:

- Cultura municipal reciente.
- Bajo nivel académico de los empleados municipales.
- Imprecisión en funciones.
- Diferente estructura según categoría de municipios.
- Bajos salarios.
- Inestabilidad laboral ante procesos políticos.
- Cuerpo docente municipal no estructurado.
- Escaso material pedagógico adaptado a los requerimientos de los municipios y falta de sistematización de los materiales existentes.
- Deficiente prestación de los servicios públicos.
- Poco conocimiento del marco jurídico municipal.
- Inexistencia de una carrera administrativa municipal.
- Inexistencia de un sistema nacional de capacitación municipal.
- Voluntad política oficial, en los niveles nacional y local.
- Diversos organismos e instituciones que realizan múltiples experiencias y acciones en desarrollo:
  - Oficiales: INIFOM, INATEC, FISE, IDR.
  - Autónomas: AMUNIC, UNI, UNAN, UPONIC.
  - ONG: CEPRODEL, FUDESCA, POPOL-NA, IPADE, CDC, IIAL, IEB, NITAPLAN, INESP, FUNDEMOS, FUNIS, M.COMUNAL, JCOP, COPROSA, INCAE, IDCAE.

### D. Estrategia de un sistema de capacitación municipal

La necesidad de organizar las actividades dispersas que se realizan en torno a la capacitación municipal, la falta de respuestas armónicas a la demanda de formación y capacitación, el desconocimiento que se tiene de las capacidades metodológicas, docentes y didácticas existentes en el país, y la necesidad de intervenir en ámbitos no desarrollados, exige plantear ideas para la creación de un sistema que facilite la coordinación y ordene la capacitación municipal.

Desde hace varios años vienen desarrollándose en el país diferentes ofertas de capacitación a los municipios en diversas áreas, por entidades gubernamentales, así como también por diferentes organismos de cooperación internacional, tanto en el nivel central como en el municipal. Pero estas ofertas se dan en forma desarticulada, lo que ocasiona a menudo una duplicación de temas y esfuerzos en los mismos territorios.

#### 1. Objetivos generales

- Desarrollar e integrar las actividades de investigación, formación y capacitación de los recursos humanos de la administración local como parte de la política de modernización y reforma del Estado.
- Fomentar una oferta nacional de capacitación para el universo de los recursos humanos de la administración local, orientada hacia un desarrollo armónico del personal y de las instituciones.
- Dar a la labor de capacitación una forma permanente que responda a los requerimientos y a la complejidad creciente de la función pública municipal contemporánea, que obliga a un ininterrumpido proceso de actualización y aprendizaje formal y no formal.
- Vincular los programas y actividades de capacitación con las políticas que vayan definiendo la carrera administrativa municipal, ya que sólo a partir de una adecuada selección de personal, calificación de puestos, políticas de perfeccionamiento con ascensos conforme a méritos, estímulos, reconocimiento institucional y otros mecanismos, será posible consolidar el servicio y la gestión eficiente en el nivel local.
- Descentralizar la capacitación en los niveles regional, departamental y municipal, reforzando la presencia territorial de los organismos que ofertan capacitación, a fin de disminuir los costos de la misma y ampliar la cobertura.
- Iniciar un proceso de articulación regional de los organismos de capacitación municipal, a fin de intercambiar experiencias, asesorías, materiales, etc., y racionalizar el uso de los recursos de cada país.

## 2. Objetivos específicos

- Realizar estudios en forma periódica, tendentes a establecer el inventario de las necesidades de capacitación del personal de las administraciones locales.
- Determinar tipos y niveles de formación, capacitación, procedimientos, métodos, sistemas de organización de las acciones de capacitación, que tiendan a responder a la demanda detectada.
- Fomentar una oferta de capacitación, especialización y actualización de los conocimientos del personal en materia de administración municipal y gestión local.
- Garantizar la calidad de la formación-capacitación, su impacto y adecuación a las políticas definidas, mediante un monitoreo permanente del sistema, validándola con la certificación institucional correspondiente.
- Establecer y validar metodologías adecuadas para la estructuración de ofertas de capacitación y evaluación de impacto.
- Asegurar la capacitación y el fortalecimiento del personal docente con experiencia en el manejo de la realidad municipal.
- Sistematizar los materiales didácticos, estudios e investigaciones ya existentes, elaborados por diferentes organismos, nacionales e internacionales, alrededor de temas municipales.
- Crear, mantener y actualizar un banco de casos, a fin de promover un intercambio constante de experiencias.
- Articular los diferentes niveles de capacitación (básica, técnica, superior).
- Impulsar un banco de recursos humanos, nacional e internacional, especializado en docencia.
- Difundir información actualizada a las municipalidades, para ayudar a mejorar la gestión local en el nivel nacional.
- Erradicar el analfabetismo en el personal municipal y elevar los niveles de escolaridad.

Para alcanzar estos objetivos se ha trabajado en las dos primeras etapas de desarrollo, que se describen a continuación:

**Primera etapa:** Definición del marco de referencia y su conceptualización. Definición de los principales ejes estratégicos del sistema.

**Segunda etapa:** Diagnóstico de la situación de la capacitación municipal. Esbozo de una estrategia de capacitación municipal. Profundizar la coordinación interinstitucional con organismos e instituciones involucrados en la capacitación. Gestión de recursos. Banco de recursos docentes. Programa de manuales municipales. Integración con el Sistema de Carrera Administrativa Municipal.

**Tercera etapa:** Ejecución de un pilotaje territorial del SINACAM, con el propósito de validar los mecanismos de articulación, diagnóstico, materiales, etc. Definición de funcionamiento en las diversas áreas. Elaboración de planes.

**Cuarta etapa:** Implementación del sistema. Sustentación jurídica. Evaluación.

Para dar impulso a la primera y segunda etapa de desarrollo, el INIFOM se planteó la necesidad de crear una base de datos con información cuantitativa y cualitativa que permitirá implementar un sistema de información de servicio civil y carrera administrativa municipal y orientar políticas para el desarrollo de los funcionarios municipales.

El diagnóstico fue realizado en las 147 alcaldías del país, con lo cual se ha logrado información actualizada acerca de temas como:

- Sistema de planificación, control y evaluación de las alcaldías.
- Mecanismos de dirección e integración.
- Cantidad de empleados, datos de escolaridad, antigüedad, edad, salarios, etc.
- Distribución de empleados según sexo.
- Situación de los instrumentos de gestión de personal.
- Datos de capacitaciones recibidas y demandadas.
- Comportamiento del presupuesto de ingresos y egresos real ejecutado en 1995 y 1996.
- Otros temas relacionados con el aspecto organizacional y gestión personal en las alcaldías.

El diagnóstico elaborado ha permitido identificar los principales elementos que deben conformar el Sistema de Carrera Administrativa Municipal:

- a. Modelo organizacional para alcaldías según nivel de desarrollo.
- b. Manuales de funciones de los cargos y fichas ocupacionales.
- c. Clasificación de municipalidades según el nivel de desarrollo, basada en la complejidad administrativa.
- d. Base jurídica que incluye Constitución Política, Ley de Servicio Civil, y Carrera Municipal y su reglamento, reformas a la Ley de Municipios y su reglamento, entre otras.
- e. Sistema de información de personal.
- f. Sistema Nacional de Capacitación Municipal (SINACAM).
- g. Manual de evaluación del desempeño laboral.
- h. Reglamento disciplinario interno.
- i. Clasificador de cargos.
- j. Articulación carrera-capacitación.
- k. Manual de procedimientos para selección, nombramiento, contratación y promoción de personal.

Para realizar el análisis se enfocaron cinco grandes temas principales:

- Organización
- Funcionamiento
- Sistema de dirección de personal
- Capacitación
- Finanzas Municipales

#### IV. Conclusiones

La definición de métodos y procesos de trabajo se realiza por lo general de manera empírica, vertical, y en respuesta directa a las necesidades cotidianas del quehacer municipal. Los procedimientos de reclutamiento y selección de personal son influidos por criterios de carácter político. Los puestos y líneas de autoridad no están claramente definidos, esto repercute en una desvalorización de los puestos de trabajo y por ende en la desmotivación de los funcionarios y empleados públicos.

Los procesos de planificación y ejecución de programas se caracterizan en general por una escasa incorporación de la investigación, y algunas veces por una sobrevalorización de la incorporación de la alta tecnología como única alternativa de solución a las demandas de los municipios.

Los recursos humanos del gobierno local forman parte fundamental de un sistema de atención a la comunidad y cambios a favor de la calidad del servicio a la misma, por tanto requiere y depende de un sistema administrativo eficiente que facilite los recursos, los conocimientos técnicos y el ámbito laboral adecuado para desempeñar el trabajo de manera eficiente.

Los programas de capacitación municipal deben estar enmarcados en una estrategia orientada a desarrollar modelos de gestión y operación, acordes con las nuevas necesidades de los gobiernos locales.

Los actuales procesos económicos y políticos nos confirman la necesaria adecuación de éstos a favor de iniciativas de desarrollo sostenible.

La descentralización promovida desde el gobierno central evidencia la urgente necesidad de incorporar todos los recursos humanos en el nivel local, en un paulatino pero importante proceso de descentralización, a través de la promoción de la toma de decisiones, manejo de recursos, ejecución de servicios, de modo que se impulse el respeto a la autonomía.

Esto constituye un reto de eficiencia, según las propias características y responsabilidades, que obliga a modificar el enfoque de manera general y en acciones concretas.

Asimismo, es importante crear un marco legal acorde con una estrategia de capacitación municipal de articulación de la oferta y la demanda en los niveles global y territorial.

# **MODELOS DE ASISTENCIA TÉCNICA Y CAPACITACIÓN**

**Carlos Calvo, Presidente Ejecutivo**

**Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, IFAM  
Costa Rica**

## **INTRODUCCIÓN**

**En Costa Rica el Gobierno Municipal tiene garantizada su existencia y autonomía en la Constitución Política, según la cual: "...para los efectos de la Administración Pública el territorio nacional se divide en provincias, éstas en cantones y los cantones en distritos" .**

**Asimismo establece que: "...la administración de los intereses y servicios locales en cada cantón, estará a cargo del Gobierno Municipal, formado por un cuerpo deliberante, integrado por regidores municipales de elección popular, y de un funcionario ejecutivo que designará la ley". Por su parte, el artículo 170 establece que las municipalidades son autónomas.**

**Con el tiempo la provincia ha ido perdiendo su funcionalidad y representatividad, quedando la municipalidad como el único ente territorial-administrativo de importancia. Pero existe gran diversidad estructural entre las 81 municipalidades del país. Ello se refleja en sus presupuestos. La menor, para el año en curso, cuenta con un monto de ₡10,546,000.00, y la mayor con ₡7,505,814,900.00. Entre ambos extremos, se ubica el resto de municipalidades del país. Unas cincuenta de ellas se encuentran en los estratos pequeño, básico y de mínimos recursos (subsistencia); veintiuna en los estratos mediano y semi-mediano, mientras el resto corresponden a los estratos semi-grande y grande.**

**El Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM) es una institución de derecho público, con plena personería jurídica y patrimonio propio, creado en 1970 con el objeto de prestar servicios de asistencia técnica y financiera a las municipalidades de Costa Rica.**

## **I. ETAPAS DE LA ASISTENCIA TÉCNICA**

Pueden distinguirse tres etapas en el desarrollo de la asistencia técnica brindada por el IFAM

### **a- Economicista**

Los diagnósticos que se hicieron al crearse el IFAM, señalaban una crisis financiera profunda que sufría todo el Régimen Municipal costarricense. Se creyó que el primer paso debería consistir en generar mayores ingresos financieros para las municipalidades.

Esta era la forma de razonar: con mayores recursos, las municipalidades podrían contratar mejor personal y con éste, podrían tener un mejor desempeño; además, con mayores recursos, iban a brindar más y mejores obras y servicios a las comunidades; en consecuencia, mejoraría la imagen ante la ciudadanía, la que, de esta forma, estaría anuente a ofrecer apoyo al Gobierno Local.

Es decir, los recursos financieros serían la llave que rompería aquel círculo vicioso. Por lo tanto, los programas de asistencia técnica y capacitación deberían girar en torno al problema financiero.

### **b- Economicista - administrativo**

En una segunda etapa, al menú de servicios de asistencia técnica, predominantemente economicista, se le agregan otros de tipo administrativo. No obstante, en ambas etapas, se está ante una concepción restringida de la municipalidad, cerrada, que sólo ve al interior de ésta. Predomina, pues, la visión de la municipalidad como un conjunto de oficinas y de procedimientos internos, antes que como un verdadero Gobierno Local.

Toda concepción y modelo de asistencia técnica es producto de las ideas, problemas y preocupaciones de la época en que se presenta. Aquellas etapas están ancladas en una época en donde predominaron el centralismo, el paternalismo, el asistencialismo y el tecnocratismo.

Corresponde a la etapa actual, una etapa de transición, de replanteamientos y ajustes. Se intenta incursionar en nuevos campos y aplicar nuevas estrategias y metodologías en la prestación de la asistencia técnica.

## **II. EL ENTORNO**

Para comprender el modelo de asistencia técnica y capacitación que impulsa la actual administración del IFAM, es imperativo conocer las principales ideas, hechos y preocupaciones que han predominado en estos últimos años en relación con las municipalidades.

**Descentralización :** La corriente de la descentralización ha comenzado a permear nuestro medio. Al igual que en otros países, ha habido una preferencia por la vía de la privatización, pero no hay duda que la descentralización hacia las comunidades toma fuerza, si bien una fuerza inicial, fundamental para romper resistencias mentales.

Un caso concreto de descentralización, es la próxima elección popular del Alcalde Municipal en el año 2002, figura que viene a reemplazar al anterior Ejecutivo Municipal, el cual era electo de acuerdo a compadrazgos políticos o componendas entre los regidores de los diferentes partidos políticos representados en el Concejo Municipal.

Participación ciudadana: Intimamente ligada a la anterior, coadyuva a la concepción de la municipalidad como Gobierno Local.

**Desarrollo institucional:** Es preciso no sólo enfrentar el cambio si no también saber administrarlo mediante técnicas y metodologías que proveen las ciencias modernas del comportamiento individual y social, como lo son: el comportamiento organizacional, la reingeniería, el servicio al cliente, el planeamiento estratégico y el benchmarking.

## HECHOS

**Impuesto sobre bienes inmuebles:** En 1995 se da la primera descentralización efectiva en el país hacia las municipalidades, de tipo fiscal, consistente en el traspaso de la administración del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, hasta entonces a cargo del Gobierno Central. Durante 1996, primer año que dicho tributo era cobrado por las municipalidades, su recaudación experimentó un aumento de un 53%. Sin embargo, en 1997 se da una nueva reforma por medio de la cual la tasa impositiva del tributo descendió de 6% a 2.5%, afectando significativamente las finanzas locales, a tal punto que para 1998, hubo en términos reales una caída respecto a 1995.

**Nuevo Código Municipal:** En 1998 se promulga un nuevo Código Municipal que, entre otras cosas, tiene las siguientes particularidades:

- ◆ Crea la figura del Alcalde Municipal, de elección popular a partir del año 2002.
- ◆ Esta autoridad deberá presentar un programa de gobierno basado en un diagnóstico de la realidad del cantón, el que tendrá que ser difundido entre las diferentes organizaciones y vecinos del cantón.
- ◆ Además, debe rendir cuentas a los vecinos del cantón, mediante un informe de labores ante el Concejo Municipal.
- ◆ Concede potestad a las municipalidades para crear empresas locales, para dar en concesión obras y servicios municipales y para ser concesionarias.

## **Preocupaciones**

**Medio ambiente:** La preocupación por el medio ambiente ha calado hondo en nuestro país. A principios de la década de 1990 se declaró emergencia nacional el problema de los desechos sólidos. Aunque a la fecha se han dado algunos avances, el problema dista de tener una solución óptima.

### **III. IFAM AHORA**

La actual administración del FAM se vio compelida durante 1998 a atender los diagnósticos realizados en años anteriores, así como al conjunto de ideas, hechos y preocupaciones antes señalados. De modo que el modelo de asistencia técnica y capacitación que está emergiendo, obedece a ese conjunto de cosas.

#### **Principios del modelo:**

- ◆ Definición de áreas básicas de intervención, a fin de evitar la tradicional dispersión de acciones con las que se abarcaba mucho pero se lograba poco.
- ◆ Confrontación de las demandas y circunstancias del medio con los recursos y fortalezas institucionales.
- ◆ Conformación de equipos interdisciplinarios que atiendan aquellas áreas prioritarias, en contraposición al tradicional funcionario “asesor” que en solitario atendía asuntos diversos y disímiles de grupos de municipalidades.
- ◆ Superación del enfoque paternalista y asistencialista de la ayuda técnica, por uno participativo e interactivo.
- ◆ Formación del recurso humano municipal mediante programas sostenidos y debidamente seleccionados de capacitación, antes que los numerosos pero casuales y breves eventos con poco impacto en la transformación municipal.
- ◆ La asistencia técnica como un proceso y no como el trabajo descoordinado de distintas oficinas.
- ◆ Aplicación del desarrollo organizacional como técnica para propiciar el cambio en las municipalidades.
- ◆ Implantación de la investigación y el desarrollo como medio de generar nuevas áreas de intervención y de definir el Gobierno Local que se vislumbra en el horizonte según las tendencias del medio.
- ◆ Alianzas estratégicas a fin de potenciar recursos y aprovechar oportunidades.

### **IV. EL MODELO**

- ◆ La estructura organizativa es concebida como algo flexible y adaptativa, en función de áreas prioritarias, las que al variar darán como resultado una nueva estructura. Así, la organización deberá de tener la capacidad para desmontarse a sí misma y volverse a reconstituir en torno a las nuevas prioridades.

- ◆ El proceso de asistencia técnica varía en el sentido de concebirse como algo temporal. Es decir, las actividades específicas no deben de institucionalizarse indefinidamente si no que una vez que cumplen con sus objetivos es preciso autoliquidarlas.
- ◆ Asimismo, varía la forma y la estrategia de brindar la asistencia técnica. El tipo de proceso (paternalista) que genera relaciones de dependencia y que no logra hacer una transferencia efectiva de conocimientos, capacidades y destrezas conspira contra los objetivos de la asistencia técnica. Ahora se busca un proceso más participativo y menos pasivo, en donde la institución sea facilitador, un guía, y no un sustituto de la acción municipal.
- ◆ Por otra parte, se quiere fortalecer no sólo la parte puramente administrativa de la municipalidad, si no también su función de Gobierno Local, de eje y coordinador de los esfuerzos de desarrollo que se den en el cantón.
- ◆ Es por ello que se integran, como parte del proceso de asistencia técnica, la participación ciudadana y el tema de la descentralización, ambos de carácter estratégico.
- ◆ El tipo de capacitación que se brindaba estaba, desde luego, relacionado con el tipo de asistencia técnica: paternalista y poco formativo. Interesa, en el nuevo modelo, una capacitación más formativa que conduzca a una mayor profesionalización del personal municipal.
- ◆ Asimismo, el modelo de capacitación puesto en marcha busca desarrollar y diseñar programas de capacitación y formación para las áreas estratégicas, de acuerdo con las necesidades inmediatas que conlleven a un mejoramiento en la administración financiera y operativa de las municipalidades.
- ◆ Es responsabilidad de la asistencia técnica, en los actuales momentos de cambios acelerados, prever el tipo de Gobierno Local que se requiere y que se vislumbra para los próximos años, a fin de aprovechar oportunidades y establecer alianzas en pro del desarrollo municipal.
- ◆ Técnicas, como el desarrollo organizacional, que permiten afrontar el cambio de un modo planificado e integrado, son herramientas importantes para una asistencia técnica más moderna y efectiva como la que se está propiciando.
- ◆ El seguimiento y la evaluación de los programas será una práctica indispensable con el objeto de conocer acerca del cumplimiento de metas y objetivos establecidos.
- ◆ Otro aspecto importante es que el actual modelo supone el establecimiento de adecuados sistemas de información.

## V. AREAS PRIORITARIAS

- ◆ **Manejo integral de desechos sólidos:** Se busca que las municipalidades solucionen el problema de la disposición final de los desechos sólidos a través de la modalidad de relleno sanitario y que la correspondiente problemática sea analizada por éstas bajo un enfoque integral, con campañas de educación ambiental y monitoreos sobre los rellenos.

- ◆ **Administración Tributaria Municipal:** En vista de que el Impuesto sobre Bienes Inmuebles representa la principal fuente de ingresos para las municipalidades, que posee gran potencial y que, constituye la única experiencia de descentralización fiscal que se ha dado en nuestro medio, tiene prioridad en la atención a fin de mejorarla y consolidarla.
- ◆ **Desarrollo organizacional:** Busca presentar a las municipalidades diferentes maneras de afrontar sus necesidades de cambio tanto a nivel interno como externo, propiciar estructuras organizativas más flexibles, servicios de mayor calidad y una mejor atención al vecino.
- ◆ **Triángulo de Solidaridad:** Es un programa fundamental del Gobierno de la República y de gran importancia para las municipalidades, inscrito dentro de las corrientes de la descentralización y la participación ciudadana.
- ◆ **Formación:** Tiene por objeto tecnificar y profesionalizar al funcionario municipal.
- ◆ **Investigación y Desarrollo:** Procura nuevos programas, lleva los sistemas de información y el banco de programas, además monitorea la evolución del desarrollo municipal.

Este IFAM que estamos forjando, tiene como fin primordial una mayor proyección hacia el Régimen Municipal costarricense, apoyándoles e impulsándolos para lograr la eficiencia y eficacia en la prestación de servicios, acorde con las exigencias de las comunidades actuales. Pero además, el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, institución que represento, quiere ir más allá y ampliar y mejorar sus relaciones internacionales, sobre todo en el ámbito centroamericano, propiciando un intercambio de información que nos permita una comunicación más fluida y oportuna, de tal forma que podamos compartir todas aquellas experiencias exitosas que fortalezcan a nuestras municipalidades.

Es por ello que considero que este tipo de encuentro es muy propicio, pero podríamos ir pensando en realizar un Convenio entre Institutos y Organismos Financieros Internacionales, como el BID, el AID, el Banco Centroamericano, las Agencias de Cooperación y otras, que nos financien pasantías y capacitación de técnicos, para lograr un desarrollo municipal más rápido, ágil y uniforme en cada uno de nuestros países.

## **Visión Estratégica para la Cooperación Técnica Municipal**

**Sergio Membreño  
Programa de Naciones Unidas, PNUD  
Honduras**

**En primer lugar, es importante dar a conocer cuál es el marco de cooperación que el Programa de Naciones Unidas tiene para Honduras. Después explicaré los objetivos del proceso de apoyo a la descentralización desde el punto de vista de los gobiernos locales. A continuación me referiré al enfoque conceptual que estamos tratando de desarrollar a través del apoyo a las municipalidades, y aquí haré una breve referencia a dos casos específicos de apoyo a la municipalidad de Santa Rosa de Copán y a la municipalidad de La Paz, para ilustrar la parte conceptual. Concluiré con algunas lecciones aprendidas que hemos tenido en este lapso de 6 o 7 años en que el PNUD ha estado trabajando con gobiernos locales en Honduras.**

### **Áreas programáticas**

**El programa de cooperación del PNUD está compuesto por tres áreas programáticas: el área de combate a la pobreza, el área de gobernabilidad y el área de recursos naturales sostenibles. En el caso del combate a la pobreza, básicamente nos concentramos en estrategias y políticas desde el punto de vista de políticas estatales, educación para el trabajo y servicios básicos comunitarios. En el tema de gobernabilidad, que es el tema central y que nos conecta más con los gobiernos locales, tenemos cuatro áreas definidas de intervención: a) modernización del Estado, b) cultura democrática y Estado de derecho, c) participación ciudadana, y d) descentralización y fortalecimiento municipal. Por último, en el área de recursos naturales tenemos el uso sostenible de los recursos naturales para la reducción de la pobreza y la intervención del marco institucional del medio ambiente. Este era, a grandes rasgos, nuestro marco de cooperación previo al huracán Mitch.**

**Después del Mitch, en el caso específico de Honduras, algunas prioridades cambiaron y se agregaron algunos elementos como el tema de vivienda y asentamientos humanos, el de organización comunitaria de base (es decir, viéndolo desde el punto de vista del tejido social y el impacto que el Mitch tuvo en las comunidades y en las municipalidades), el de rehabilitación de la infraestructura local, el de apoyo a las instituciones democráticas y participación ciudadana, pero dirigido al proceso de reconstrucción, y el tema de fortalecimiento de los gobiernos locales para la reconstrucción descentralizada. O sea que si lo vemos desde la perspectiva del marco de cooperación, teníamos tres áreas programáticas con nueve áreas prioritarias. Después del Mitch estamos entrando de una manera más específica a tratar de apoyar acciones específicas que si bien es cierto se derivan de nuestro marco**

**de cooperación, nos dan ahora un espacio más puntual y más específico de apoyo.**

Proyecto de descentralización y fortalecimiento municipal

**En el caso de los gobiernos locales, en el período 1990-1999 hemos tenido aproximadamente 6 proyectos de cooperación técnica. En este momento tenemos uno que se inició hace 6 meses y es al cual me voy a referir: el proyecto de descentralización y fortalecimiento municipal, con el apoyo de la Agencia de Cooperación Sueca -ACS- y que va dirigido fundamentalmente a cinco municipalidades: Tegucigalpa, San Pedro Sula, Puerto Cortés, Santa Rosa de Copán y La Paz.**

Objetivos

**¿Cuáles son los objetivos del programa de fortalecimiento para los municipios? En lo que se refiere a lineamientos estratégicos, el primero es fortalecer y generar procesos de desarrollo humano sostenible desde la base local. Obviamente, este concepto de desarrollo humano sostenible es el paradigma que ha planteado el PNUD y yo creo necesario hacer breve referencia a esto, porque en el caso específico de Honduras se preparó el primer informe de desarrollo humano, que fue presentando en noviembre pasado. Es el primer reporte que tiene un nivel de clasificación, no sólo nacional sino departamental y municipal, es decir, llega a la base local y mide el IDH desde el punto de vista municipal.**

**Entonces el objetivo desde el punto de vista de nuestro programa de cooperación para los procesos de descentralización y gobiernos locales se centra en eso.**

Objetivos específicos

**También tiene objetivos específicos, por ejemplo: a) incrementar la eficiencia, eficacia, impacto y resultado de la gestión municipal, b) incrementar la eficacia social de la participación y control ciudadanos, c) fortalecer la capacidad de coordinación de las municipalidades con los diferentes niveles de la administración pública y con los sectores de la sociedad civil, y d) fortalecer la cooperación horizontal entre municipios y facilitar la creación de mancomunidades.**

Resultados esperados

**Los resultados esperados son: a) incrementar la cobertura y calidad de los servicios básicos, b) promover el desarrollo humano sostenible desde un punto de vista municipal local, y c) sentar las bases institucionales para la gobernabilidad.**

**Si tratamos de visualizar esto desde el punto de vista del proyecto de descentralización y municipalidad, que es el proyecto al cual estoy haciendo referencia en este momento, el enfoque más o menos va de la siguiente manera:**

tenemos desempeño municipal que se asocia a la productividad, la cooperación técnica y financiera hacia la municipalidad, la capacitación municipal desde el punto de vista de la sostenibilidad, la participación ciudadana y la prestación de servicios municipales, que se asocia a la seguridad humana y a la equidad. Todo esto nos lleva a lograr un desarrollo humano sostenible y la gobernabilidad en el ámbito local. Es decir, ese es el marco filosófico conceptual al cual las variables que estamos tratando de desarrollar se dirigen.

Proceso de guía

Señalaba que dentro de este proyecto un concepto fundamental es el proceso de guía, que permite identificar desde el punto de vista de la municipalidad y de los actores que intervienen en la municipalidad cuáles son las prioridades, cuáles son los objetivos básicos para las cinco municipalidades. Esos procesos guías son los siguientes: en el caso de Tegucigalpa, el proceso guía es el plan de reconstrucción de la ciudad que se está preparando para llevarlo a Estocolmo, Suecia, y que está concentrado fundamentalmente en la estructura de Tegucigalpa que fue la ciudad, o una de las ciudades, más afectadas por el Mitch. En el caso de la ciudad de La Paz, el proceso guía conductor, en el cual convergen la asistencia y el apoyo técnico del PNUD, es el proceso de la iniciativa de La Paz, que es la alianza estratégica que el sector productivo, las fuerzas vivas y la Municipalidad han desarrollado en La Paz con una visión de diez años, hasta el 2010. En Santa Rosa de Copán, el proceso guía es un convenio de protección ambiental en el cual la Municipalidad de Santa Rosa de Copán está trabajando, junto con otras 16 municipalidades de su Departamento, para proteger la cuenca hidrográfica del Río Hijita. Para San Pedro Sula el proceso guía es el componente hacia la productividad. Implica una articulación de esa Municipalidad con pequeñas y medianas empresas para fortalecer el componente de productividad en esa ciudad. Y en el caso de Cortés, el proceso guía es el plan integral de desarrollo que la municipalidad, con el concurso de las fuerzas vivas de esa ciudad, está desarrollando también con una visión de largo plazo.

Voy a hacer referencia a dos de estas experiencias que me parece interesante resaltar en este momento, con la idea de dejar ver la operatividad de lo que hemos desarrollado. Desde un punto de vista conceptual yo les decía a ustedes que el marco de cooperación del PNUD esta dividido en tres áreas programáticas: gobernabilidad, recursos naturales, combate a la pobreza; por otro lado les decía que desde el punto de vista del desarrollo humano sostenible vemos eso como el objetivo para fortalecer las comunidades y los municipios. En la práctica, ¿cómo se operativiza esto desde el punto de vista de una municipalidad? En el caso de Santa Rosa de Copán y viendo el eje y el proceso guía que ellos han determinado (la recuperación y explotación del patrimonio ambiental en la cuenca del Río Hijita) los componentes en relación con el desarrollo humano sostenible y estas áreas programáticas se visualizan de la siguiente manera. En el tema de gobernabilidad, alianzas locales y regionales con 16 municipalidades, la capacidad municipal en la negociación de ese

proceso, el espacio de concertación, la propuesta de descentralización implícita y la modernización institucional. En el área de recursos naturales, la información georeferencial que se requiere, la disponibilidad de tierras que está siendo analizada, la prevención de desastres y la protección del agua. Recordemos que después del Mitch hay una conciencia mayor en relación con el uso del agua, el tema de la deforestación, el control del medio ambiente y la necesidad de que la protección comience en las municipalidades y la comunidad. Finalmente, en el área de combate a la pobreza, para que veamos la interrelación práctica de estos tres componentes, vemos la afectación de las redes culturales y sociales que se van generando con el proceso de concertación. Vemos el costo de la preservación y la pobreza, los mercados no convencionales que comienzan a surgir, mercados solidarios, y el tema de la educación y salud, derivado de la misma protección del medio ambiente y del agua. Todo esto nos lleva a un desarrollo humano sostenible con los componentes de participación que derivan de la gobernabilidad y equidad que se va buscando desde el momento que todas las fuerzas sociales participan. Sostenibilidad desde el punto de vista no sólo del medio ambiente sino de los procesos sociales, y productividad. A la otra experiencia que quiero hacer referencia brevemente es a la iniciativa de la paz desarrollada en el Municipio de La Paz, que básicamente es una alianza estratégica generada dentro del municipio y que ha convocado a todos los sectores productivos de esa municipalidad. La alcaldía está sirviendo como facilitadora del proceso, y está contando con la participación de todas las fuerzas vivas de la comunidad. El esfuerzo va orientando precisamente a generar proyectos de tipo productivo y al fomento de pequeñas y medianas empresas que puedan producir espacios de crecimiento familiar en la zona.

#### Lecciones aprendidas

En relación con el tema de las lecciones aprendidas, haremos una primera reflexión al respecto. Cuando hablamos del tema centralización-descentralización, y el debate político que se ha generado en muchos de nuestros países, la experiencia del PNUD ha sido que no se puede sólo tratar de incidir desde el punto de vista de las políticas estatales, por ejemplo, pensar desde el punto de vista de la reforma del Estado. Creo que uno de los aprendizajes es que ese proceso de descentralización viene de la base local, y que en todo caso debe ser una estrategia que involucre o busque compatibilidad con esas políticas de Estado y que también venga generado por la base local. La segunda reflexión tiene que ver con el concepto de la sustentabilidad de los proyectos y la consolidación final de las alcaldías. ¿Qué pasa cuando un proyecto termina después de tres años? ¿Qué nos asegura que esa sustentabilidad se va a mantener en términos administrativos, técnicos o de objetivos? O incluso, ahora que se ha planteado el tema de participación ciudadana, ¿qué nos asegura que de aquí a tres años en una municipalidad a la que se ha apoyado fuertemente en el tema de participación ciudadana se vaya a mantener esa sustentabilidad para generar un proceso de largo plazo? Otro tema es la definición y operativización de cómo estamos entendiendo la

descentralización. Podemos hablar de dos niveles. Un primer nivel, que es generalmente el que se plantea, es la descentralización desde el punto de vista del gobierno central, es decir, cómo otorgarle a los gobiernos locales su autonomía. Pero también la descentralización implica cómo se está descentralizando dentro de la comunidad o del municipio para que los actores sociales tengan una participación en esa toma de decisiones.

Un cuarto tema en esto de las reflexiones sobre obstáculos y logros, es la integralidad de los proyectos, la importancia de apoyar procesos y no acciones puntuales. Por lo menos desde el punto de vista del PNUD, esa es una de las reflexiones que hemos hecho: es importante apoyar procesos y no tanto asistencias y cooperaciones técnicas puntuales que se diluyen con el tiempo. Los procesos tienen más posibilidad de quedar institucionalizados que las acciones de tipo individual. Otro tema de reflexión es la inexistencia de una cultura ciudadana, lo que limita y obstaculiza los procesos de descentralización y participación ciudadana. Y esto nos lleva a un tema muy importante en América Latina de cara al siglo XXI: la construcción de una cultura ciudadana, debido a que este proceso se está llevando desde el punto de vista de los gobiernos locales, desde el punto de vista de la comunidad. Creo que el tema del Huracán Mitch, por lo menos en el caso de Honduras, sí está abriendo un espacio de articulación de entidades de la sociedad civil con los gobiernos locales para generar nuevos aportes, nuevas innovaciones, nuevos caminos de desarrollo. Eso es importante cuando uno plantea el tema de la cultura ciudadana, de la construcción de la ciudadanía en Honduras. Otro tema son las limitantes del sistema político y las percepciones del liderazgo municipal. En el caso hondureño, si uno se ubica en el sistema político bipartidista tradicional y trata de ver la percepción del liderazgo municipal y la apertura que se está generando con nuevas alcaldías, se pueden apreciar nuevos elementos que están participando y que están generando y siendo modelo de cambio en el país, especialmente en el ámbito de las alcaldías pequeñas o de alcaldías intermedias. Cómo esto afecta la percepción, y cómo a través del mejoramiento del rol de los gobiernos locales también se puede permear la percepción de valores del sistema político en Honduras.

El otro tema es la carencia de un sentido de prevención de desastres y el rol municipal. En el caso de Honduras, esto ha quedado en evidencia después del Mitch. La visión del sentido de prevención de desastres prácticamente ha estado ausente, y obliga a pensar, con una visión de largo plazo, en los mecanismos ideales para que las municipalidades puedan responder a este tipo de retos.

Otra lección que vale la pena señalar es el falso paradigma de la replicación de los proyectos. Se ha dicho muchas veces que un proyecto en un gobierno local puede ser replicado en otro, pues los escenarios son similares. Esto debe ser motivo de reflexión cuando se plantea la asistencia técnica, pues no puede ser homogénea y las realidades incluso en un mismo país varían radicalmente como para pensar que hay un modelo apropiado para todo.

**Un último punto, que creo importante para los organismos cooperantes, es que en ocasiones no aprendemos de los éxitos, mucho menos de los errores que cometemos. Este es un punto que hay que reconocer.**

#### **Retos**

**Después de estas reflexiones, ¿cuáles son los retos para la cooperación a los gobiernos locales? Primero, debemos apoyar los procesos más que las acciones puntuales. Segundo, estamos obligados a inducir visiones de largo plazo (más en el caso hondureño, en donde pareciera que este tipo de visión no está institucionalizado) que garanticen cambios estructurales en el país. Tercero, la responsabilidad de generar y buscar apoyos y consensos, potenciando las decisiones colectivas en el diseño de los proyectos. Cuarto, la pertinencia de ampliar la oferta de asistencia a los actores sociales vinculados al tema de gobiernos locales. Y quinto, la necesidad de concentrar mayor atención en el desarrollo de instrumentos para el aprendizaje y la práctica con un estilo más operativo de proyectos que permita a los actores probar y corregir formas y espacios de discusión y participación. En esta línea, un pensamiento que se me viene es el tema de la participación de los jóvenes desde el punto de vista del liderazgo comunitario, un liderazgo trascendente, con el que se puedan introducir cambios que vengan desde la base y que puedan tener incidencia en las estructuras del país.**

## **C. PRESENTACIÓN TÉCNICA**

### **El Sistema de Recaudación Municipal (SISREC)**

**Moisés Medina Paz, Programador del Sistema de Recaudación, FAMU - GTZ  
Nicaragua**

#### **¿Qué es el sistema de Recaudación Municipal?**

El SISREC es un sistema de administración de los ingresos de la municipalidad que permite el control eficiente de los contribuyentes y de sus obligaciones tributarias. Contribuye a la transparencia promoviendo a través de sus procesos la eliminación de las decisiones arbitrarias en la tributación. Además permite una mayor rapidez y eficiencia en las operaciones corrientes de la administración tributaria, tales como el proceso de notificación, facturación y solvencias. Facilita el control de los ingresos municipales, generando informes y permitiendo consultas. Por último, contribuye a una mejoría en la calidad de atención al cliente: mayor rapidez en las consultas de sus estados de cuenta, reclamos, en la emisión de facturas, etc.

Sus principales características son:

- Registra información de cada uno de los impuestos y tasas por contribuyente.
- Es permanente y dinámico. Cada contribuyente incorporado debe permanecer en él, mientras sea sujeto tributario efectivo o potencial.
- Utiliza la determinación tributaria.

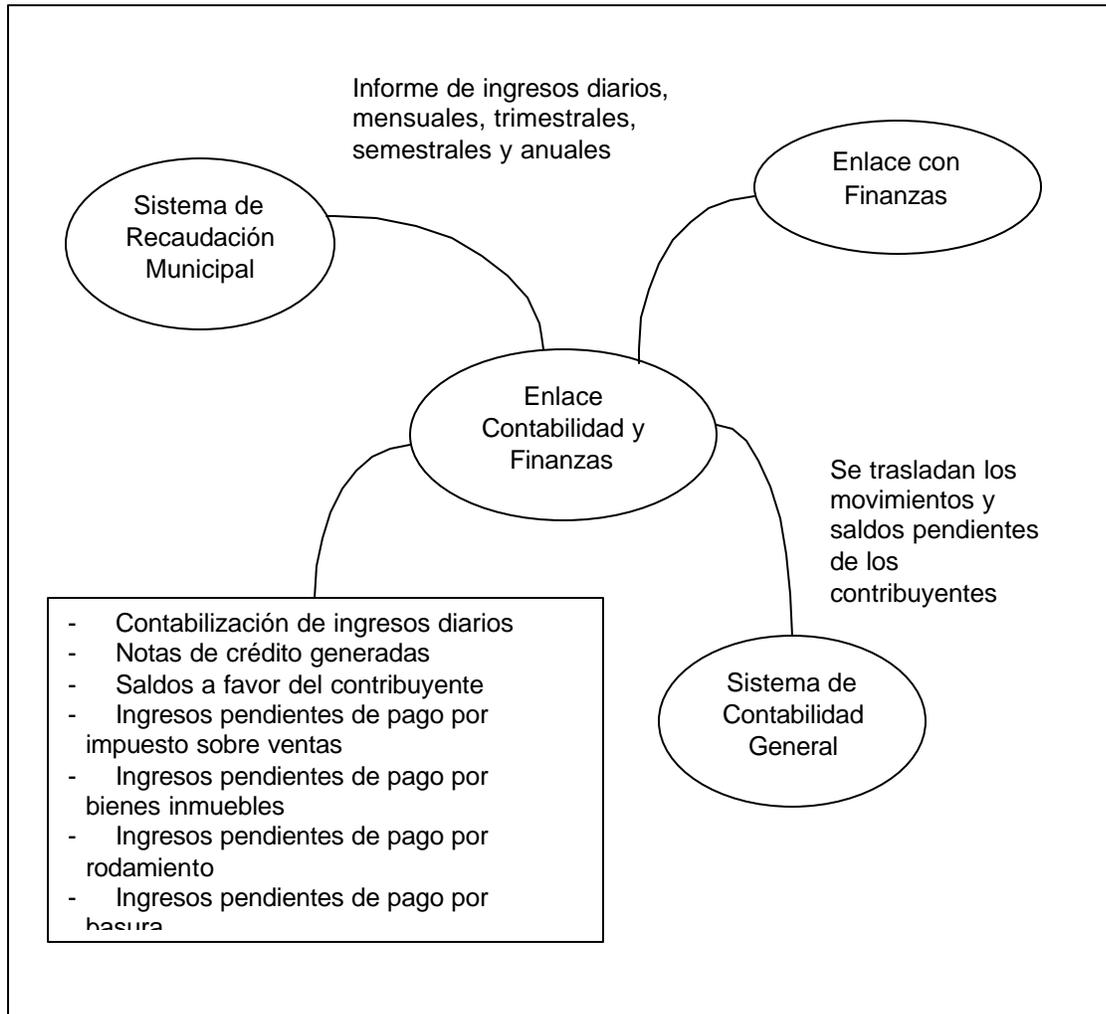
El SISREC puede implementarse ya sea en forma manual o automatizada. El sistema computarizado de recaudación contiene 13 módulos:

- Recepción de impuestos y tasas
- Fiscalización
- Control de tasas
- Enlace contabilidad y finanzas
- Cartera y Cobro
- Arqueo de caja
- Registro del contribuyente
- Mantenimiento de tablas
- Impuesto de rodamiento
- Impuesto sobre ventas
- Control de matrículas
- Bienes inmuebles
- Basura domiciliar

#### **Interfase con el sistema contable**

La interfase del Sistema de Recaudación se lleva a cabo a través del módulo Enlace Contabilidad y Finanzas, el cual contabiliza las operaciones diarias provenientes de los pagos así como las deudas pendientes con la municipalidad. La siguiente gráfica ilustra la interfase.

Gráfica 1  
Interfase con el sistema contable



## Requerimientos de información

Para el correcto funcionamiento del sistema se deben montar los datos siguientes:

- Maestro de contribuyentes
- Registro de negocios
- Bienes inmuebles
- Maestro de vehículos

- Registro de fierros

Para tal efecto se han diseñado formatos que se utilizan para recopilar la información necesaria para el sistema.

## Alcances del sistema de recaudación municipal por módulo

### **a) Módulo de tablas**

Permite:

- Definir los usuarios del sistema, incluidos los cajeros.
- Actividades económicas con su cuota fija respectiva para el cobro del ISV.
- Tarifas de basura, de multas.
- Listado de barrios y rutas de cobro.
- Incluir el presupuesto de los ingresos para su control.
- Incluir la categoría de vehículo con su respectivo valor de sticker.
- Incluir el catálogo de cuentas contable, etc.

### **b) Módulo de registro de contribuyentes**

Permite controlar las inclusiones, exclusiones y cambios de los datos del contribuyente, permite conocer las obligaciones del contribuyente con la municipalidad, además de generar reportes de los contribuyentes por ubicación y por sector económico.

### **c) Módulo de registro de negocios**

Se controlan los datos de los negocios con modalidad de pago, registro contable y cuota fija, el módulo está en capacidad de listar los datos de los negocios por sector económico, por barrio o comarca, por modalidad de pago, por status, informe de cambios en los datos del negocio, generar facturas para los negocios que pagan con cuota fija, permite generar notificaciones de cobro, controlar los negocios por mercado, etc.

### **d) Módulo de recepción de impuestos y tasas**

Se encarga de captar los pagos realizados para cancelar los impuestos, tasas por servicios, acuerdos de pago, reparos y emitir el recibo correspondiente. En cada pago efectuado se registra la forma de pago con la cual canceló el contribuyente, las formas de pago disponibles son: cheques, efectivo, bonos del gobierno, notas de crédito, saldos a favor y retenciones municipales.

### **e) Módulo de matrícula de negocios**

Por medio de este módulo se lleva el control de los negocios matriculados y la entrega de sus certificados de matrícula. A través de él se emite la matrícula, conteniendo ésta el logotipo de la municipalidad respectiva.

### **f) Módulo de arqueo de caja**

Es el proceso mediante el cual se generan los informes de ingresos recaudados, por formas de pago y por cajero. Este módulo es receptor de las transacciones efectuadas por los cajeros en el módulo de recepción de impuestos y tasas, está diseñado para efectuar hasta dos cortes o arqueos en el día.

#### **g) Módulo de basura domiciliar**

Permite emitir y controlar las facturas emitidas a los contribuyentes que reciben este tipo de servicio, actualizar las facturas, notificar a los contribuyentes que se encuentren en mora y generar reportes que nos permitan conocer los montos recuperados y pendientes de la prestación del servicio.

#### **h) Módulo de rodamiento**

Controla el maestro de vehículos y asocia al contribuyente los vehículos que éste posee. Controla las entradas, salidas y existencias de stickers por cajero; emite reportes diarios y acumulados sobre el inventario de dicha especie fiscal, registrándose las devoluciones de stickers. El impuesto de rodamiento es el único que al pagarse se entrega una especie fiscal a cambio. Debido a esta característica el módulo controla las existencias de stickers desde su llegada a la alcaldía hasta la venta al contribuyente.

#### **i) Módulo de bienes inmuebles**

Permite la inclusión de bienes inmuebles, su estado de cuenta, generación de notificaciones y avisos de cobro. Está diseñado para enlazar con el SISCAT (sistema catastral) en aquellas alcaldías que cuenten con este sistema de información. El módulo asocia al contribuyente con sus propiedades.

#### **j) Módulo de cartera y cobro**

Genera e imprime los estados de cuenta global del contribuyente, emite los acuerdos de pagos, notas de crédito, lleva control de cuotas por cobrar, notificaciones de cobro, e imprime la solvencia municipal.

#### **k) Módulo de fiscalización**

Controla las auditorías realizadas a las empresas que llevan registro contable, registra los montos y multas por concepto de reparos, los montos iniciales, montos negociados y situación actual de los reparos.

#### **l) Módulo de enlace contable**

Controla el aspecto contable del sistema en sí, genera las partidas contables de las operaciones diarias provenientes de los ingresos vía recaudación, lleva el registro individualizado de cada contribuyente, permitiendo registrar movimientos y saldos de un período contable.

#### **m) Módulo de control de tasas**

Asocia al contribuyente los datos del servicio de cementerio para el control de la tasa, así también controla la tasa por publicidad, tasa por construcción de rampas y reservas. Genera estados de cuenta y notificaciones específicas.

## EL CONTEXTO DE UN RETO: EL MUNICIPIO COMO PROPULSOR DEL DESARROLLO EN CENTROAMERICA EN EL NUEVO MILENIO

Sergio Cambroner, Consultor, FEMICA

La región centroamericana impulsa con el aval y la voluntad política de los gobiernos de cada país, procesos para profundizar y perfeccionar la descentralización de los servicios que el Estado brinda a los ciudadanos. De esta manera, nos alejamos hoy de la histórica concentración de esta capacidad en un "estado centralizado", muchas veces alejado de las necesidades reales y propias de las comunidades que representa, para acercarnos al fortalecimiento administrativo, financiero y político de los gobiernos locales.

En la última década de este milenio, hemos visto enunciados y compromisos internacionales importantes, tales como la Declaración de Tegucigalpa de 1994 sobre la Paz y el Desarrollo de Centroamérica, que fundamentan el compromiso con el desarrollo sostenible en la participación de los distintos grupos de la sociedad civil en la toma de decisiones en el nivel local. Para 1995, los líderes convocados a la Cumbre de Copenhague ponen ya de manifiesto su acuerdo en que "la descentralización política y económica del poder se traduce en un fortalecimiento efectivo de nuestros gobiernos locales". Más recientemente, y a las puertas de un nuevo milenio, la Cumbre de las Américas en Chile hace aún más claro el rol protagónico de los gobiernos locales. Esta iniciativa hemisférica plasma en su Plan de Acción un requerimiento expreso a los países del continente para que fortalezcan mecanismos para la participación plena de la sociedad civil en el contexto de un quehacer más transparente y una gestión efectiva de los gobiernos locales.

En Centroamérica, todo esto se traduce en la apertura y fortalecimiento de nuevos espacios para la participación de las comunidades alrededor de los municipios, procurando para ello transformaciones que lleven al cambio político, técnico, administrativo y financiero de los mismos. En efecto, el municipio centroamericano enfrenta hoy el reto de convertirse en motor del desarrollo local, auspiciando para ello la participación democrática de los distintos sectores de la sociedad. Esto significa un mayor grado de competencia técnica y cambios sustanciales en su desarrollo institucional. En consecuencia, Centroamérica enfrenta además el reto de una mayor demanda en cuanto a capacitación, asistencia e innovación en los recursos técnicos dispuestos para el Alcalde y el Concejo Municipal, a fin de cumplir las metas y los programas propuestos.

### I. La respuesta de FEMICA a las necesidades de asistencia y capacitación municipal

De cara a los retos que presenta el nuevo milenio para el municipio en Centroamérica, FEMICA ha construido el paradigma del **municipio moderno**. Esta es, en efecto, la visión del municipio al frente de una agenda propositiva, brindando soluciones y respuestas para el desarrollo económico y social de la región.

En esta visión se le ha conferido especial importancia a la capacitación y a la asistencia técnica como instrumentos primordiales para el fortalecimiento del gobierno local: un instrumental

técnico renovado cuya resultante debe ser la administración eficiente y eficaz de los recursos municipales.

Para la construcción de este nuevo paradigma, FEMICA antepone las ventajas comparativas de su mandato institucional y su inserción en los distintos procesos de desarrollo local a fin de acopiar, nutrir y actualizar una memoria regional con las distintas experiencias de capacitación, asistencia técnica y gestión pública en el ámbito municipal. Paralelo al desarrollo de esta base de conocimiento, FEMICA impulsa además el establecimiento de una instancia para la facilitación de la capacitación y la asistencia técnica que sirva como agente catalizador del desarrollo municipal en el nivel regional.

En consecuencia, FEMICA propone un **objetivo fundamental**. La creación de un **Archivo Centroamericano**: una base de conocimiento regional que incluya una amplia gama de modelos apropiados para la asistencia técnica y la capacitación municipal.

## II. El Archivo Centroamericano

Al establecer una base de conocimiento regional que contribuya a un encuentro más eficiente entre la demanda y la oferta de capacitación y asistencia técnica, FEMICA busca además promover el análisis sustantivo de los contextos locales, sus problemas y sus diferencias en la región, así como la formulación de estrategias para la asistencia técnica que propicien el desarrollo de soluciones adecuadas. Sin embargo, en contraposición a la diversidad anticipada de usuarios y contextos locales, el Archivo Centroamericano buscará la estandarización de mecanismos de intercambio y consulta en tres ámbitos específicos, relacionados con el fortalecimiento de la gestión municipal:

- a) El establecimiento de **un mecanismo interactivo de consulta e intercambio técnico** entre actores clave, interlocutores y fuentes diversas, que promueva y facilite el traslado de experiencias exitosas de capacitación y asistencia técnica, así como las mejores prácticas y modelos en gestión pública y desarrollo local. La meta última de esta actividad será la consolidación de una instancia facilitadora para la capacitación y asistencia técnica en el nivel regional.
- b) El levantamiento de **una base documental** que contenga un inventario actualizado sobre la oferta privada y pública de los servicios de asistencia técnica y capacitación en la región. Esta base documental proveerá además acceso usual a ponencias y discusiones interdisciplinarias, documentos sobre distintas intervenciones técnicas y sus respectivos enfoques metodológicos. En este ámbito se contempla además la creación de **una base de resultados** sobre la aplicación de modelos y enfoques que pueda ser consultada como una referencia para acciones de diagnóstico, diseño, planificación y evaluación.
- c) La habilitación de **una base de conocimiento** conjunta sobre la agenda regional de agencias internacionales, institutos oficiales, las asociaciones de municipalidades y los alcaldes. Esta base común servirá como **una plataforma ágil para el desarrollo de foros de discusión, así como para impulsar y dar seguimiento a nuevas iniciativas y programas** que promuevan la renovación del ideario regional.

### 1. Principios ordenadores que guiarán la creación del Archivo Centroamericano

- a) Se apoyará en la transmisión y procesamiento electrónico del gran y diverso caudal de datos e información disponible en la región, a partir de la capacidad instalada y la conectividad real tanto de las fuentes consultables como de los usuarios del Archivo.
- b) Facilitará el acopio estandarizado de la información disponible con instrumentos y formatos que faciliten el manejo y procesado de esta información, incluyendo su extrapolación y aplicación para usos diversos y usuarios con distintos niveles de conocimiento técnico.
- c) Impulsará el desarrollo gradual de una plataforma de datos e intercambio electrónico, considerando siempre la realidad de los ambientes de trabajo del municipio en Centroamérica y las necesidades de desarrollo institucional, especialmente en relación con las destrezas técnicas de su personal.

## 2. Principios filosóficos que guiarán la creación del Archivo Centroamericano

- a) **La capacitación entendida como un instrumento primordial para el fortalecimiento del gobierno local**, cuya resultante debe ser la administración eficiente y eficaz de los recursos municipales.
- b) **El incremento del perfil de los recursos humanos** con que cuenta el municipio significa transferirle técnicas y conocimiento apropiado, incluyendo habilidades y destrezas relevantes y necesarias.
- c) **El fortalecimiento de las comunidades y de su gobierno local**, constituye la base para viabilizar procesos de descentralización.
- d) Una adecuada gestión municipal a favor del desarrollo local requiere de **la participación plena de las comunidades** que este representa.

### A. Caracterización de los niveles del instrumental técnico para la operacionalización del Archivo Centroamericano

- a) **Nivel inicial:** Desarrollo de una plataforma simple de intercambio vía correo electrónico fundamentado en conferencias mediante 1) listas de interés o 2) consultas dirigidas a buzones especializados, las cuales FEMICA redirigirá de manera conmutada (*switchboarding*) a destinatarios idóneos conforme a la temática de cada consulta. La capacitación en este nivel es también posible mediante el desarrollo de paquetes temáticos especializados. Estos pueden eventualmente ser automatizados en su envío, ligándolos a palabras o términos clave reconocidos dentro del texto de cada consulta o intercambio.
- b) **Nivel intermedio:** Desarrollo en HTML de pantallas temáticas ligadas a la página Web de FEMICA que permitan consultas e intercambios tanto en tiempo real como en tiempo diferido, beneficiando la discusión de los temas con vínculos adicionales a recursos documentales, tanto en un servidor web de FEMICA como en nodos de información relevantes y previamente identificados. El desarrollo en este nivel permite además la capacitación en línea (interactiva), donde los usuarios participan mediante el acceso telefónico a Internet. Esto puede además ampliarse mediante una red Intranet que

complemente la gama deseada de funciones en línea. Cada punto (alcalde, municipio, asociación de municipalidades, etc.) se conecta por medio de una red de cobertura amplia (LAN) con base en grupos y subgrupos de computadoras personales.

- c) **Nivel avanzado:** Conferencias, enseñanza interactiva o programas de capacitación a distancia, en tiempo real y con comunicación plena de voz, imagen y datos por medio de tecnologías VSAT (independiente de infraestructura o cableado en sitio) o RDSI (Red Digital de Servicios Integrados, o sea cable/fibra óptica y la infraestructura correspondiente en sitio). La voz e imagen de quien conduce las sesiones de trabajo conjunto se transmiten a cada punto de enlace. Los participantes ven la conferencia o presentación desde los puntos de enlace, en un televisor o en la pantalla de su computadora, facultados para participar activamente mediante auriculares, micrófonos y cámaras que constituyen periféricos del equipo utilizado. En este nivel la capacitación se desarrolla desde cualquier punto del enlace hacia "aulas remotas" en cada punto de enlazado o formando una sola "aula virtual" con el conjunto de los puntos enlazados por la conferencia.

Las áreas de concentración para el acopio y diseminación de información serán:

- **El fomento del análisis y capacidad de organización** de la base política y social del municipio.
- **La especialización y actualización técnica** con énfasis en áreas conexas a la base productiva del municipio.
- **El incremento de la capacidad gerencial** de funcionarios clave del municipio en torno a su desempeño en la administración y el manejo financiero de los recursos.
- **La identificación de recursos técnicos innovadores** para el fortalecimiento de la organización comunitaria.
- La identificación y comprensión de los **distintos espacios de intervención técnica**.
- **La caracterización de las estructuras y dinámicas de organización social** en el contexto del municipio.

## **B. Desarrollo de un mecanismo interactivo de consulta e intercambio técnico**

La consulta y el intercambio técnico ágil en el nivel regional son considerados por FEMICA como indispensables para el fomento del intercambio de experiencias y apreciaciones sobre la capacitación y asistencia técnica que se le brinda a los gobiernos locales, tanto en el istmo centroamericano como en contextos afines fuera de la región. **La meta última de esta actividad será la consolidación de una instancia facilitadora para la capacitación y asistencia técnica en el nivel regional.** De esta forma, FEMICA contribuirá al intercambio efectivo entre quienes ofrecen capacitación y asistencia técnica (institutos oficiales, agencias internacionales y consultores especializados) y quienes se consideran la principal demanda de estos servicios (los alcaldes y las asociaciones nacionales de municipalidades).

En torno a este propósito, es importante mantener presente que el contacto personal y la sinergia que nace de la convocatoria a seminarios, conferencias y otras reuniones periódicas, seguirá siendo un elemento fundamental de la dinámica de avance en los distintos ámbitos del quehacer municipal. Sin embargo, es igualmente importante aprovechar el avance tecnológico para crear vías y canales alternos que, en equidad de condiciones, estimulen y diversifiquen la oferta de asistencia técnica y capacitación para la modernización de la gestión municipal.

Al plantear el desarrollo de un medio interactivo, FEMICA busca involucrar la participación de los institutos de fomento, las agencias de cooperación internacional, especialistas en disciplinas diversas y entidades competentes de los gobiernos centrales en consultas e intercambios técnicos útiles al sector municipal. Estas consultas e intercambios antepondrán temas de interés para las alcaldías y las asociaciones municipales como usuarios finales del acervo técnico, permitiéndoles discutir adaptaciones contextuales, variables propias y requerimientos específicos en la discusión de modelos y enfoques.

### **1. Acopio y diseminación de información dentro de este ámbito**

Los insumos de información manejados en este nivel incluyen:

- a) Resúmenes ejecutivos y otros productos sinópticos desarrollados periódicamente en la base de las conclusiones derivadas de las consultas e intercambios.
- b) Marcos conceptuales, apreciaciones sobre la factibilidad e identificación de obstáculos para la aplicación de modelos de capacitación y asistencia.
- c) Listas tipificadas y archivos electrónicos concatenados con descriptores universales y términos clave vinculados a los distintos recursos técnicos disponibles, la temática y contenido de la oferta regional en cuanto a capacitación y asistencia técnica.
- d) Recursos gráficos y audiovisuales derivados de los intercambios electrónicos, incluyendo una base testimonial de la participación de los alcaldes, representantes de las asociaciones nacionales de municipalidades, institutos oficiales, agencias internacionales y especialistas en diversas disciplinas.

### **C. Desarrollo de una base documental y una base de resultados**

El desarrollo de **una base documental**, la cual contenga un inventario actualizado sobre la oferta privada y pública de los servicios de asistencia técnica y capacitación en la región, es un aspecto fundamental del Archivo Centroamericano. A este efecto, la base incluirá información sobre los procesos de modernización y descentralización en curso en Centroamérica, promoviendo un encuentro más eficiente entre la demanda y la oferta de capacitación y asistencia técnica. Con respecto a la oferta regional, la base documental ordenará y tipificará múltiples ponencias y discusiones interdisciplinarias, así como información documental sobre intervenciones técnicas y enfoques metodológicos que sumen una base común para orientar tanto la demanda como la oferta futura de los servicios de asistencia técnica y capacitación. A la vez, permitirá a FEMICA asumir un rol de promoción y facilitación en la medida que logra una articulación más efectiva de dicha oferta y demanda.

La base documental buscará constituirse en un recurso idóneo para el acceso usual a parámetros adecuados para el diseño de planes y acciones de carácter técnico, así como los indicadores de avance y cumplimiento para estos. Constituirá además una base referencial para la actualización de funcionarios del municipio y el desarrollo de materiales de apoyo a la capacitación. Facilitará también el desarrollo de productos tales como memorias, resúmenes y análisis de texto y gráficos que documenten tanto programas específicos como necesidades de capacitación no cubiertas, apoyando con ello el desarrollo paralelo de nuevas iniciativas.

Ese ámbito contempla además **una base de resultados** sobre la aplicación de modelos y enfoques que pueda ser consultado como una referencia para acciones de diagnóstico, diseño, planificación y evaluación. Esta base contendrá datos cualitativos y cuantitativos sobre los resultados obtenidos mediante investigación documental y de campo, el estudio de casos y evaluaciones intermedias y finales de los distintos programas conducidos en la región.

### **1. Acopio y diseminación de información dentro de este ámbito**

Los insumos de información manejados a este nivel incluyen:

- a) Base documental de diagnósticos, sondeos y estudios de los contextos municipales de la región.
- b) Base documental de los programas y procesos vigentes en los distintos contextos municipales de la región, incluyendo objetivos y actividades, actores clave, planes de ejecución e indicadores de avance.
- c) Estructura, metodología y aplicación de modelos de capacitación en contextos comparados.
- d) Datos derivados de los resultados reportados por los programas de asistencia técnica y capacitación en relación con metas y objetivos en la región.
- e) Descripción cuantitativa y cualitativa de los resultados de las distintas capacitaciones, incluyendo evaluaciones sobre sistemas incorporados, flujos de información crítica, funciones clave y los respectivos planes y estrategias de operacionalización.
- f) Recursos gráficos y audiovisuales pertinentes a la ejecución y avance de los procesos de capacitación, incluyendo ejemplos temáticos de materiales e insumos para la capacitación.

### **D. Establecimiento de una plataforma electrónica para la discusión y el seguimiento de nuevas iniciativas y programas**

El desarrollo de una plataforma de datos e intercambio electrónico ampliado es una forma idónea de propiciar la discusión continuada entre oferentes y posibles beneficiarios de acciones de asistencia técnica y capacitación. No sólo es posible establecer múltiples foros, de manera sincrónica y asincrónica, para la discusión inmediata de aspectos sustantivos de este tema, sino que además es posible involucrar de manera costo-efectiva la participación de interlocutores clave y asimismo, dirigir estos foros a distintas audiencias e incluso a segmentos de éstas.

Adicionalmente, los foros y conferencias electrónicas permiten dar seguimiento inmediato a iniciativas y oportunidades para nuevos programas, la discusión de políticas y directrices adoptadas por la cooperación internacional respecto a capacitación y asistencia técnica y la consecuente asignación de recursos técnicos y financieros.

La plataforma se caracterizará así por su capacidad de mantener la memoria de los contenidos, las ideas, prioridades y propuestas que distintas instancias pongan sobre una mesa conjunta de trabajo. Esta memoria podrá fácilmente ser involucrada en intercambios sistemáticos con los distintos interlocutores y protagonistas, tanto de la cooperación internacional como del desarrollo local. De esta manera, la plataforma propiciará un espacio efectivo de intercambio, tanto para quienes les compete aportar los recursos técnicos y financieros, como para las contrapartes locales que han de dar cuerpo y contenido a estas iniciativas.

### **1. Acopio y diseminación de información de este ámbito**

Los insumos de información manejados en este nivel incluyen:

- a) La ubicación y acceso electrónicos de los distintos actores e interlocutores clave participantes en la plataforma.
- b) El mapa de relaciones entre las distintas agencias y sus contrapartes; los nodos para el intercambio; las áreas de riesgo en cuanto a duplicación de esfuerzos, atención a demanda inexistente o la saturación de la oferta en temas específicos; las posibles contradicciones en objetivos y conflictos de interés, etc.
- c) Los planes institucionales de mediano y largo plazo que guían por una parte la oferta futura de asistencia técnica y capacitación, y por otra parte, ilustran la disposición, interés y compromiso institucional de quienes constituyen la demanda.

### **III. Una experiencia piloto: Roatán, 1999**

El II Encuentro de Facilitación para la Capacitación y Asistencia Técnica Municipal en Roatán, se convierte en una oportunidad óptima para arrancar la construcción del Archivo Centroamericano. Los objetivos y actividades propias del inicio de la construcción del Archivo se describen a continuación:

- a) **El acopio estandarizado de información disponible** incluido en el contenido de las ponencias del evento.

#### **Acción requerida:**

- FEMICA aportará instrumentos y formatos simples que permitan el manejo y procesado de la información.

#### **Supuesto metodológico:**

- FEMICA podrá asegurar el diagnóstico de la capacidad instalada de los municipios para almacenar, editar y acceder en línea la información recibida y procesada para el efecto.

b) **Incorporación paralela del contenido de las discusiones, conclusiones y recomendaciones** del evento.

**Acción requerida:**

- FEMICA aportará un instrumental simple y flexible para:
  - recoger la información en archivos de texto;
  - producir resúmenes rápidos para ser devueltos a los ponentes y participantes, y
  - obtener la retroalimentación adecuada.

**Supuesto metodológico:**

- FEMICA asegura un grado de mayor compromiso de los participantes con el Archivo Centroamericano que permita la ubicación oportuna de fuentes adicionales, bibliografía y documentación, y datos suplementarios.
- FEMICA procura establecer una agenda de búsqueda e investigación que será incorporada en el desarrollo posterior y continuo del Archivo Centroamericano.

c) El **producto preliminar** que FEMICA presentará al final del evento mostrará claramente cómo se dará el seguimiento necesario a las discusiones y recomendaciones antepuestas y cómo la memoria del evento se convertirá en el punto pivotal de partida del desarrollo subsecuente del Archivo Centroamericano.

## CONCLUSIONES

Conforme a los temas más relevantes que se discutieron y los aspectos que resultaron prioritarios, se elaboraron las **conclusiones, observaciones y recomendaciones** que a continuación se presentan:

### ***Logros generales del Encuentro***

Como recomendación general de este Encuentro, se instó a FEMICA a distribuir las conclusiones y recomendaciones de éste a una amplia gama de agencias de cooperación y organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil de la región centroamericana. En este sentido, FEMICA pondrá especial énfasis en hacer llegar estas conclusiones a los participantes de la comunidad Internacional de donantes que participaron recientemente en el "Foro Internacional para la cooperación y gestión local para América y el Caribe", realizado en París, Francia, en marzo de 1999.

### ***Demanda sobre capacitación y asistencia técnica y necesidad de evaluación***

Existe consenso en que los procesos de capacitación y asistencia técnica deben responder a la demanda de los gobiernos locales.

Es necesario que las asociaciones municipalistas, en el nivel nacional y FEMICA en el nivel regional, organicen la demanda, con base en una propuesta coherente en materia de capacitación y asistencia técnica.

Si bien es deseable que exista un mercado amplio de oferentes en capacitación y asistencia técnica, también es necesario crear los instrumentos adecuados que permitan la valorización del impacto de esos dos componentes, así como fortalecer los parámetros e indicadores para la medición de ese impacto.

De acuerdo con los mandatos de cada agencia de cooperación, se hizo evidente que éstas utilizan diferentes modelos de capacitación y asistencia técnica, que deberían analizarse a la luz de parámetros de impacto y evaluación.

### ***Avance de los procesos de descentralización, oportunidades y limitaciones encontradas en la región***

Se evidenció que se ha capacitado y ofrecido asistencia técnica a instancias del gobierno central, con el propósito de incentivar los procesos de descentralización y municipalización.

La descentralización no debe limitarse al nivel del gobierno central hacia los gobiernos locales, sino de éstos hacia la sociedad civil organizada y para lograrlo, los procesos de capacitación y asistencia técnica pueden contribuir a concientizar hacia ese cambio, sin obviar a la autoridad local.

La capacitación y asistencia técnica deben tomar en cuenta los problemas estructurales de cada país.

Se recalcó la importancia de las políticas de descentralización y participación ciudadana para orientar la capacitación y asistencia técnica, dado que éstas son instrumentos y herramientas para lograrla.

En Centroamérica no existen, en el nivel nacional, estrategias gubernamentales de capacitación y asistencia técnica municipal, que respondan a un proceso de descentralización y municipalización.

### ***Rol y metas de las agencias donantes y de cooperación técnica internacionales***

Debe propiciarse la cooperación técnica horizontal con instancias de coordinación y comunicación entre ellas. Igualmente, se hace necesaria la coordinación entre los cooperantes internacionales y entre éstos con los organismos nacionales y la coordinación interinstitucional, en aras de no duplicar esfuerzos y hacer más eficiente el uso de los recursos.

Se recomendó que los esfuerzos de coordinación incluyeran a las instancias apropiadas del poder legislativo y, por otra parte, se destacó la importancia de la coordinación con organismos de financiamiento, tales como el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), entre otros.

La capacitación y la asistencia técnica que brindan los donadores va dirigida en ocasiones a ciertos grupos de municipios, lo cual obliga a evaluar los municipios excluidos para que sean sujetos de asistencia y capacitación del gobierno central y se repliquen en ellos las experiencias no viabilizadas por las diferentes agencias y organismos.

La capacitación y asistencia técnica debe contener el aporte de los diferentes actores (agencias, donadores y municipalidades).

### ***Importancia de capacitar tanto a los gobiernos locales como a los miembros de la sociedad civil***

Las agencias, organismos de cooperación y donantes, coinciden en que los procesos de capacitación y asistencia técnica se deben dirigir tanto a las municipalidades como a las comunidades organizadas.

En las exposiciones y los aportes de los participantes se señaló que la capacitación y asistencia técnica para el fortalecimiento local debe ofrecerse dentro de un amplio marco de participación de la sociedad civil, prestando atención al enfoque de género y dando énfasis a los sectores más desprotegidos, tales como las minorías étnicas.

Tomando en cuenta la escasez de recursos humanos especializados en el sector municipal, el encuentro recomendó la aplicación de la estrategia de "capacitación de los capacitadores" para fortalecer la capacidad instalada; en estos casos, la asistencia debe involucrar a los actores principales (comunidad y gobierno local) para que se apropien del proceso y lo hagan sostenible y replicable.

### ***Necesidad y enfoques para fortalecer a los institutos de fomento municipal***

Existe conciencia sobre la necesidad de continuar los esfuerzos de modernización de los institutos de fomento y asesoría municipal, en un marco de descentralización y municipalización.

### ***Contenidos y formas de impartir asistencia técnica y capacitación***

Ante la existencia de municipios con escasa capacidad de respuesta, por circunstancias como tamaño o ubicación geográfica, se hace necesario fomentar la **mancomunidad** de municipios como estrategia para recibir capacitación y asistencia técnica.

Los procesos de capacitación y asistencia técnica deben fortalecer las tendencias de cambio, es decir, la descentralización y municipalización que se han venido impulsando en el área.

Asimismo, debe abrirse un abanico de distintas modalidades de capacitación que estén vinculadas directamente a los procesos de modernización del Estado y que profundicen en la descentralización efectiva como eje sistemático.

A mediano y largo plazo los servicios de capacitación y asistencia técnica deben orientarse a la sostenibilidad del proceso.

### ***Importancia de impulsar las redes de capacitación y asistencia técnica en los niveles nacional y regional***

Se debe fortalecer el esquema de la red de donadores y asistencia técnica, no sólo en el nivel internacional sino también en el nivel nacional y los involucrados con los organismos de financiamiento que FEMICA ha venido promoviendo en la región.

En el plano nacional se deben fortalecer los esquemas de redes nacionales de capacitación y de asistencia técnica, en aras de lograr una mayor coordinación, así como hacer más eficiente el recurso y favorecer la replicabilidad.

***Necesidad de una estrategia de manejo regional de información sobre capacitación y asistencia técnica, así como de los programas desarrollados por las agencias donantes***

En el plano regional se debe fortalecer el **Archivo Centroamericano de Capacitación y Asistencia Técnica** que está organizando FEMICA con el propósito de promover la replicabilidad de los procesos y proyectos, así como de asegurar su sostenibilidad.

Se comprendió la necesidad de intercambiar experiencias sobre las lecciones aprendidas, con miras a reorientar la capacitación y asistencia técnica.

En ese sentido se hace necesario apoyar la iniciativa de esta Federación para impulsar un inventario de los programas de automatización que las diferentes agencias han logrado impulsar en materia de catastro, ingresos, administración financiera y de servicios.

## LISTA DE PARTICIPANTES

### GUATEMALA (Código de país: 502)

1. Sr. David Cordón Hichos,  
Presidente **ANAM**  
Tel.: 945-1382  
Fax : 945-1594
2. Sr. Billy Alexander Roca G.,  
Secretario Ejecutivo **ANAM**  
Tel.: 440-5571 directo : 440-5459  
Fax : 471-4645
3. Sra. Margoth Velásquez,  
Contralor No. III, **Contraloría General de Cuentas**  
Tel.: 254-0006 254-0008 al 13  
Fax : 254-0007
4. Sr. Marcelo Chile Gallina,  
**Alcalde de Santo Domingo Xenacoj**, Departamento de Sacatepéquez  
Tel/Fax : 839-1939
5. Sr. José Luis Gandara,  
Coordinador Proyecto Pro Oriente, **FIS**  
Tel.: 367-2891 al 3 directo : 367-2879  
Fax : 367-2890 directo: 367-2880
6. Sr. José Miguel Gaitán, **EXPOSITOR**  
Presidente Junta Directiva, **INFOM**  
Tel.: 334-1074-1789  
Fax : 334-6709
7. Sr. Reinhard Frostfcher, **EXPOSITOR**  
Coordinador del Proyecto de Desarrollo Municipal **INFOM/GTZ**
8. Sr. Rolando Quiñónez,  
Especialista en Desarrollo de Proyectos **RHUDO/LAC**

### EL SALVADOR (Código de país : 503)

1. Sr. Carlos Racine, Concejal  
**Alcaldía de la Ciudad de San Salvador**  
Tel.: 221-06-00 ext. 204  
Fax: 271-12-32
2. Srita. Ana Olimpia Castellanos, Concejal  
**Alcaldía de la Ciudad de San Salvador**

Tel/Fax: 271-1232

3. Sr. Carlos A. Escobar,  
Diputado Propietario  
Presidente Comisión Asuntos Municipales, **Asamblea Legislativa**  
Tel.: 281-9252/7  
Fax : 281-9271
4. Sr. Raúl Mejía, **EXPOSITOR**  
Gerente General **ISDEM**  
Tel.: 223-2672  
Fax directo: 223-6287
5. Sr. Harry Jager, **EXPOSITOR**  
Director Proyecto de Desarrollo Municipal y Participación Ciudadana, **RTI**  
Tels.: 243-6174/7  
Fax : 243-3384
6. Sr. Roberto Avilés,  
Asesor Financiero **RTI**  
Fax: 243-33-84  
Fax : 243-3384
7. Sr. Hernán Márquez, **EXPOSITOR**  
Coordinador Asistencia Técnica, **ISDEM/GTZ**  
Tels : 263-1219/26  
Fax : 263-1222
8. Sr. Romeo Melara,  
Director **ISDEM**  
Tel. 298-4157  
Fax : 225-7867
9. Sra. Julie Fainsulver,  
Programas de Apoyo **BID**  
Tel.: 263-8300  
Fax : 263-7915

#### **HONDURAS (Código de país : 504)**

1. Sr. Hedman Allan Paredes,  
**Alcalde de La Trinidad**  
Tel/Fax.: 664-1690/89
2. Sr. Guadalupe López,  
Director Ejecutivo **AMHON**  
Tels.: 236-6150/4  
Fax : 236-5233

3. Sra. Vilma de Castellanos,  
**Alcaldesa de la Ciudad de Tegucigalpa**  
Tels.: 238-3351/19  
Fax : 222-0242
4. Sr. Alberto Roda,  
**Viceministro de Gobernación y Justicia**  
Tels.: 237-1130/1  
Fax : 237-1121/5775
5. Sr. Juan José Osorio,  
**Alcalde de Danlí, El Paraíso**  
Tels.: 883-2080/2405  
Fax : 883-2199
6. Sr. Jerry Dave Hynds,  
**Alcalde de Roatán**  
Tel.: 445-1299  
Fax : 445-1697
7. Sr. Julián Suazo,  
Diputado **Asamblea Legislativa**  
Tel.: 238-5240/22  
Fax : 220-7119
8. Sr. Sergio Membreño, **EXPOSITOR**  
**PNUD**  
Tels.: 213-00-18  
Tel./Fax : 235-6314
9. Sr. Florentino Fernández,  
Coordinador Regional, **PROMUNI, BCIE**  
Tel.: 228-2177  
Fax : 228-2155
10. Sr. Carlos David Venegas Leiva  
**PROMUNI** Honduras.  
Tel 228-22-43  
Fax. 228-21-83
11. Sr. Carlos Pineda,  
Especialista Sectorial **BID**  
Tel. 232-48-38  
Fax. 232-89-53
12. Sr. Rolando Raudales,  
**FUNDEMUN**  
Tel: 239-9520  
Fax : 232-9113

13. Sra. Mirtha González,  
Directora Ejecutiva, Fundación para el desarrollo Municipal, **FUNDEMUN**  
Tel. 239-95-20/23  
Fax: 232-91-13
14. Sr. Maty Elizabeth de Russell  
**Regidor Municipal de Roatán**  
Tels: 445-12-99  
Fax : 2445-16-97

#### **NICARAGUA (Código de país: 505)**

1. Sra. María Ester Vanegas,  
**Concejal Alcaldía de Managua**  
Tels.: 265-2121/0393  
Fax : 265-2153
2. Sra. Anabelle de Arguello,  
Directora Ejecutiva **AMUNIC**  
Tels.: 266-2556/9095  
Fax : 268-2380
3. Sr. José Damicis Sirias,  
Diputado **Asamblea Legislativa**  
Tel./Fax : 228-31-13  
Fax: 222-78-62
4. Sr. Pedro Vuskovic,  
**OEA**  
Tels. : 276-1551/76 276-1761  
Fax : 276-0182
5. Sr. Gonzalo Reyes,  
Director de Cooperación Externa, **Alcaldía de Managua**  
Tel.: 265-2121/0393  
Fax : 265-0396/2153
6. Sra. Claudia Belly, **EXPOSITORA**  
Consultora Desarrollo Municipal **PADCO**  
Tel.: 268-3171/3  
Fax : 268-3174
7. Sr. Klaus Thure Hastrup, **EXPOSITOR**  
Co-Director , Proyecto **INIFOM/DANIDA**  
Tel.: 713-7019  
Fax : 713-2654
8. Sr. Gustavo Adolfo Montoya,

**Alcalde de Condega, Estelí**

Tel.: 752-23-34

Fax : 752-2334

9. Sra. Isabel Avilés, **EXPOSITORA**  
Asesora Finanzas y Organización Proyecto **FAMU**  
Tel.: 266-7038  
Fax : 266-7039
10. Sr. Moisés Medina Paz,  
Programador del Sistema de Recaudación Municipal (SISREC),  
**PROYECTO FAMU/GTZ**
11. Sr. Leonardo García,  
Asesor Técnico de Proyectos, **Contraloría General de la República**  
Tel.: 265-20-75  
Fax : 265-33-11

**COSTA RICA (Código de país: 506)**

1. Sr. Mario Alberto Chaves,  
Presidente **UNGL**  
Tels.: 243-2340/1  
Fax : 243-2521
2. Sr. Héctor Ricardo Palma,  
Director Ejecutivo **UNGL**  
Tels.: 255-0173/4238 directo: 256-4172  
Fax : 258-1169
3. Sr. William Alvarado,  
**Presidente Municipal de Belén**  
Tels.: 293-5944 293-1320/16  
Fax : 239-2387
- 4.. Sr. Carlos Calvo Q., **EXPOSITOR**  
Presidente Ejecutivo **IFAM**  
Tels.: 240-6558/9275  
Fax : 240-9550
5. Sr. Belisario Solano,  
**Diputado Asamblea Legislativa**  
Tel.: 243-2921/2/4 243-2693  
Fax : 243-2925
6. Sr. Alfredo Wheathey,  
**Alcalde de Matina, Provincia de Limón**  
Tels: 718-6396/7 718-6297  
Fax : 718-6412

7. Sra. Mercedes Peñas, **EXPOSITORA**  
Coordinadora Proyectos, **Fundación DEMUCA**  
Tels.: 256-8084//8460/8836  
Fax : 256-7708
8. Sr. Olman Villareal,  
**Universidad de Costa Rica**  
Tels.: 207-4135/4092  
Fax : 207-4037
8. Sr. Sergio Solano Ugalde,  
Coordinador Proyecto **BCIE/PROMUNI**  
Tel.: 253-93-94  
Fax : 253-2161

#### **PANAMA (Código de país : 507)**

1. Sr. Jorge Ricardo Panay,  
Presidente **AMUPA**  
Tel./Fax : 228-5863
2. Sra. Xiomara Ríos de Vallarino,  
Directora Ejecutiva **AMUPA**  
Tel.: 227-4272  
Tel./Fax : 227-4273
3. Sr. Néstor D. Flores,  
Subdirector de Capacitación en Gobiernos Locales,  
**Ministerio de Gobierno y Justicia**  
Tel.: 212-2166  
Fax : 212-2164
4. Sr. Nelson Jackson P.,  
**Alcalde de Portobelo**  
Tels.: 448-2011/2120  
Fax : 441-6694
5. Sr. Stefano Tinari,  
Especialista en Modernización del Estado, **BID**  
Tel.: 233-3509  
Fax : 233-2380

#### **OTROS PAISES**

1. Sr. Daniel Badilla, **EXPOSITOR**  
**Alcalde Municipal de Los Angeles, Chile**  
Tel.: 43-409501  
Fax : 43-311665

2. Sr. Paul Fritz,  
Decentralization and Democratic Local Governance, **USAID**  
Washington, D.C.  
Tel.: (202) 712-5028  
Fax : (202) 216-3262
3. Sra. Isabelle Bully-Omictin,  
Directora Asistente, Programa Desarrollo Internacional Municipal, **ICMA**  
Washington, D.C.  
Tel.: (202) 962-3627  
Fax : (202) 962-3681
4. Sra. Anne Marie Blackman,  
Senior Specialist, Unit for the Promotion of Democracy, **OEA**  
Washington, DC  
Tel.: (202) 458-3879  
Fax : (202) 458-6250

#### **FEMICA**

1. Sra. Patricia Durán de Jager,  
Directora Ejecutiva
2. Sr. Sergio Cambroner,  
**Learn Link**  
**USAID/G/HCD**  
San José, Costa Rica  
Tel.: (506) 237-9977  
Fax : (506) 261-0509  
Virginia, USA  
Tel/Fax : (703) 273-0116
3. Sra. Concepción Orozco de Arias,  
Responsable de Capacitación y Asistencia Técnica  
Tels.: 263-7348/52/68  
Fax : 263-7367





## **Unidad para la promoción de la Democracia de la OEA UPD/OEA**

La Unidad para la Promoción de la Democracia (UPD) de la Organización de los Estados Americanos (OEA), por medio de su Programa de Cooperación en Descentralización, Gobierno Local y Participación Ciudadana, tienen como uno de sus principales objetivos el contribuir eficazmente y facilitar a los esfuerzos hemisféricos de los gobiernos en la elaboración y construcción de marcos normativos para la descentralización, el fortalecimiento de los gobiernos locales y la promoción de la participación ciudadana; el contribuir al debate de políticas y servir de foro para la creación, difusión e intercambio de conocimientos e información; apoyar el fortalecimiento institucional de los responsables del éxito de los procesos de descentralización tanto en los gobiernos centrales y locales y la sociedad civil, principalmente por medio de enfoques de "cooperación horizontal" entre los países de la región y mejorar la gobernabilidad local por medio de la promoción de un mayor acceso de los ciudadanos y su participación en las políticas públicas en el nivel local, entre otras. El Programa responde a los mandatos y lineamientos emanados del Plan de Acción de la Segunda Cumbre de las Américas celebrada en Santiago, Chile, en abril de 1998, el cual expresamente contiene un mandato sobre "Fortalecimiento de los gobiernos municipales y regionales", para contribuir con el fortalecimiento de la democracia, la integración regional, el apoyo a los procesos de descentralización, el fortalecimiento a los gobiernos locales y la promoción de la participación ciudadana.

## **Federación de Municipios del Istmo Centroamericano -FEMICA-**

La Federación de Municipios del Istmo Centroamericano (FEMICA), es una organización interregional sin fines de lucro, creada en septiembre de 1991, integrada por las municipalidades, asociaciones, uniones, ligas y federaciones centroamericanas, ya sean nacionales, regionales, departamentales o provinciales. El objetivo estratégico de FEMICA es promover los intereses del municipio en Centroamérica, para fortalecer el municipio moderno con capacidad gerencial y poder político, impulsando procesos de desarrollo y estrategias de combate a la pobreza. Ha avanzado en la identificación de acciones a impulsar en cada uno de los países centroamericanos, una de ellas es la promoción de la auditoría social y los diferentes mecanismos para hacerla efectiva, con el propósito de promover y fortalecer la participación ciudadana. Cuenta con varias líneas de acción, entre las que se destacan sus redes de diálogo, reconocidas internacionalmente como un medio eficaz para el fortalecimiento municipal.

