

PD-ABM-335

XD's

ESCUELA DE ADMINISTRACION DE NEGOCIOS PARA GRADUADOS

e s a n

1-1-1993

**EVALUACION DEL PROYECTO**  
**DESARROLLO DEMOCRATICO DE COMUNIDADES (DCD)**  
**Y**  
**DISEÑO DE UN UN PROGRAMA DE CAPACITACION**  
**DE LIDERES DE GOBIERNOS LOCALES Y DE COMUNIDADES**

**INFORMES FINALES**

**PRESENTADOS A LA**

**AGENCIA PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL**

**USAID/PERU**

**Contrato N° 527-0000-C-00-3356-00**

**Lima - Perú**

## CONTENIDO

1. Evaluación del Proyecto de Desarrollo Democrático en Comunidades y Diseño Preliminar de un Programa de Capacitación de Líderes de Gobiernos Locales y de Comunidades.
2. Informe de Evaluación del Componente Desarrollo Democrático en Comunidades (DCD).
3. Informe Final: de la Misión en Honduras y El Salvador. "Municipalidades en Acción".
4. Diseño del Programa de Capacitación del Componente "Desarrollo Democrático en Comunidades (DCD).

\* \* \* \* \*

PD-ABM-335

ESCUELA DE ADMINISTRACION DE NEGOCIOS PARA GRADUADOS

E S A Ñ

**EVALUACION DEL PROYECTO DE  
DESARROLLO DEMOCRATICO EN COMUNIDADES  
Y  
DISEÑO PRELIMINAR DE UN PROGRAMA DE CAPACITACION  
DE LIDERES DE GOBIERNOS LOCALES Y DE COMUNIDADES**

Contrato No. 527-0000-c-00-3356-00

**METODOLOGIA PARA EL ESTUDIO**

**PREPARADO POR:**

**Etiene Durt  
Consuelo Benavides  
Teddi Peñaherrera**

**Octubre 1993**

**Lima-Perú**

-21

## CONTENIDO

	<b>Página</b>
1. Introducción	3
2. Metodología	3
2.1. Unidad de Análisis	3
2.2. Metodo del Estudio	4
2.3. Sistematización de la Información	7
2.4. Preparación de Informe Preliminar	8
3. Anexos	
Instrumentos de recopilación de información	
Instrumentos de sistematización de información	

## 1. Introducción

El Proyecto Especial Alto Huallaga, PEAH, tiene diversos componentes para su intervención en el medio rural y en la Gestión Pública relativa al Departamento de San Martín.

El Equipo de ESAN, de acuerdo al Plan de trabajo sometido al USAID/PERU, presenta los lineamientos de la metodología de trabajo que será utilizada para realizar el reconocimiento de campo y las entrevistas con los diversos actores que intervienen en la ejecución de las actividades en el marco del componente "Desarrollo Democrático en Comunidades (ayer "Municipalidades en Acción") tomando como año base 1991 cuando se inició el programa piloto en Tocache.

En cada escenario, sea rural o urbano marginal, la observación de la realidad se focalizará en los tres estamentos siguientes:

- La población beneficiaria y sus cuadros de base.
- Los Concejos Distritales en la medida de su intervención.
- Los Concejos Provinciales a través de sus Alcaldes y Regidores y a través de los funcionarios vinculados al Proyecto (Promotores, Ingenieros de obras, Contadores y otros).

Con los testimonios recogidos el equipo podrá estructurar el análisis de los perfiles de las personas a capacitar y la propuesta de los contenidos a desarrollar para cada uno de los niveles de capacitación.

Los lugares de visita programados corresponden a las provincias de Tocache, Mariscal Cáceres, San Martín y Picota, con énfasis en el Valle del Ponaza y el Valle de Upaquihua; eventualmente se considera la provincia de Lamas.

## 2. Metodología

### 2.1. Unidad de Análisis

Las unidades de análisis para la evaluación, tomando como marco el PEAH y su aplicación del Componente de Desarrollo Democrático Comunitario, son el Gobierno Local y las Comunidades. Estas instituciones constituyen los núcleos sobre los cuales se aplicará la metodología diseñada para el trabajo de campo. El Gobierno Local está constituido por el Alcalde, los Regidores y los Funcionarios.

Las comunidades están integradas por sus líderes comunales o directivos, promotores y población beneficiaria.

La Unidad de análisis ha sido seleccionada considerando que el PEAH define a la comunidad como el ente ejecutor, que identifica, prioriza, ejecuta y evalúa los proyectos en un proceso democrático y participatorio.

## **2.2. Método del Estudio.**

La Metodología diseñada comprende la evaluación del componente de Desarrollo Democrático Comunitario, DCD, que será realizado mediante el Sondeo Rural Participativo, SRP, que consiste en una actividad semiestructurada, a desarrollarse en reuniones de campo y oficina por el equipo multidisciplinario conformado, para recoger información, analizar, y recomendar acciones sobre los resultados de la ejecución del componente DCD.

Las técnicas del SRP que se utilizará para recoger la información son los siguientes:

- a. Recopilación y análisis de la información
- b. Entrevistas grupales e individuales semiestructuradas
- c. Observación directa
- d. Cronología histórica
- e. Seminarios de análisis

### **a. Recopilación y Análisis de la Información**

La información secundaria está constituida por documentos publicados o informes realizados por USAID, el PEAH, los Concejos Provinciales y Distritales y terceras personas en trabajos anteriores, que son relevantes para el Estudio de Evaluación y que servirán para plantear hipótesis durante el trabajo de campo con base en el análisis comparativo usando tablas, cuadros, diagramas o apuntes, preparados en función a su presentación en los documentos de la AID, el PEAH, los Consejos Provinciales, Distritales y las Comunidades.

La información secundaria que se revisará es la siguiente:

Líneas de Análisis	Temas Claves	Fuentes de Información
<p>1. Revisión de las Actividades Estratégicas y Ambiente de Trabajo.</p> <p>2. Situación Actual de las actividades del DCD.</p> <p>3. Identificación de Problemas relacionados con la planificación, ejecución y monitoreo del DCD.</p> <p>4. Capacitación del personal involucrado en el DCD.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Evolución de la situación de la seguridad durante la vigencia del DCD.</li> <li>- Evaluación de habilidades gerenciales de líderes municipales y comunales.</li> <li>- Evolución de los objetivos y actividades del DCD.</li> <li>- Comparación de ejecución y planificación del DCD.</li> <li>- Evaluación del grado de organización y participación comunal.</li> <li>- Efectividad de aplicación de métodos y procedimientos del DCD.</li> <li>- En el proceso de planificación.</li> <li>- En el proceso de ejecución.</li> <li>- En el monitoreo y evaluación.</li> <li>- Necesidades de capacitación por niveles de ejecutores.</li> <li>- Capacitación recibida para la función desempeñada.</li> <li>- Modalidades de capacitación empleada por cada institución.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Diagnóstico de Areas del Proyecto.</li> <li>- Convenio AID/GOP.</li> <li>- Planes Anuales Operativos PEAH: 1991, 1992 y 1993.</li> <li>- Propuesta o documentos base del PEAH.</li> <li>- Lineamientos generales para la ejecución del Programa de Apoyo a Municipalidades.</li> <li>- Informes de evaluaciones anteriores.</li> <li>- Convenios con Municipios Provinciales.</li> <li>- Directivas para elaborar expedientes técnicos.</li> <li>- Lineamientos para la priorización de proyectos.</li> <li>- Reportes de eventos de capacitación a personal de los ejecutores y beneficiarios.</li> </ul>

## **b. Entrevistas Semiestructuradas**

Consiste en diálogos semiestructurados que se realizarán de manera informal en un lugar determinado. Se aplicará la técnica del **grupo focal** en sesiones de trabajo con el alcalde provincial o distrital y sus regidores, con ciertas preguntas predeterminadas, siendo los lugares más apropiados los locales municipales y las escuelas, la escuela o la oficina del agente municipal o del teniente gobernador.

Si es posible se utilizará grabadora para el registro de la entrevista.

Cada persona del equipo debe hacerse cargo sólo de una parte de esta actividad, de modo que puede memorizar fácilmente las preguntas y las respuestas. El resto del equipo debe escuchar y retener la información para su procesamiento posterior.

En el Anexo 3 se propone una guía para las entrevistas a alcaldes y regidores, grupos y personas claves.

## **c. Observación Directa**

Durante el trabajo de campo se realizarán observaciones del área de estudio, especialmente la aplicación de los procedimientos técnicos y administrativos para la ejecución del DCD y el estado actual de los Proyectos. Para determinar el número de proyectos a observar, se tomará en cuenta:

- a. Mínimo un proyecto de cada sector: Educación, Salud y Saneamiento, Infraestructura y Capacitación.
- b. Estado de avance del proyecto: En operación, concluido y en ejecución.
- c. Ente ejecutor, es decir qué organización viene ejecutando el proyecto.

Durante la visita a la obra se realizará entrevistas a los directivos y/o beneficiarios de la obra o actividad, para verificar el grado de participación de éstos y su conocimiento sobre los objetivos y metas del DCD.

La información recogida será registrada en notas, tablas o diagramas.

En el Anexo 3 se muestra la guía de preguntas a ser aplicadas a los entrevistados durante la observación directa.

#### **d. Cronología Histórica**

Esta técnica del SRP será usada para recoger información relacionada con la situación de seguridad durante la vigencia del componente DCD, a través de informantes claves, que en el caso del área de estudio están constituidos por pobladores antiguos, profesores jubilados, regidores y funcionarios del PEAH. Estas personas nos proporcionarán datos sobre los actos de violencia ocurridos en cada una de las sedes donde se viene ejecutando el componente DCD.

La información será recogida directamente por el equipo de ESAN en aquellas zonales donde se realizará el trabajo de campo y a través de información proporcionada por los responsables del componente del DCD en las otras sedes.

Para el registro de la información, en el Anexo 1 se muestra la ficha que contiene lugar, día, mes y año de ocurrencia del suceso.

#### **e. Seminarios de Análisis**

Consiste en reuniones de trabajo del equipo de estudio con la finalidad de revisar, analizar, evaluar y sistematizar la información obtenida en cada Oficina Zonal del PEAH, cuyo producto será el informe de la situación de cada sede de acuerdo a las líneas de análisis del estudio de evaluación del DCD.

Mediante lluvia de ideas cada uno de los miembros del equipo reportará la información, que será registrada en matrices de sistematización previamente elaboradas.

En el Anexo 1-f se presenta la ficha de registro de la información de campo.

### **2.3. Sistematización de la Información**

Todo el material recogido durante las visitas a las distintas provincias y las entrevistas grupales e individuales serán vaciado de acuerdo a una matriz que nos permita:

- a. Comparar las opiniones vertidas tanto por los diversos agentes como por la propia población;
- b. Contrastar actividades propias de las comunidades con las actividades inducidas a partir del componente DCD;
- c. Comparar las realizaciones en el Perú con las realizaciones en otras regiones (El Salvador y Colombia).

8

d. Consolidar las demandas de capacitación de acuerdo a cada estamento vinculado al proyecto:

- Dirigentes de base.
- Miembros de los concejos distritales y alcaldes vecinales.
- Funcionarios de las municipalidades y sectores involucrados.
- Alcaldes y regidores de los concejos provinciales.

Los núcleos de sistematización para los informes preliminares se concentrarán en estos agentes privilegiados.

Para el informe final, cada uno de los miembros del equipo organizará la información recopilada según las áreas temáticas cubiertas.

#### **2.4. Preparación del Informe Preliminar.**

De acuerdo al cronograma, el primer informe correspondiente a la visita de campo en las distintas provincias del Departamento de San Martín será organizado a partir de los distintos personajes que actúan en el escenario del componente de "Desarrollo Democrático en Comunidades". El equipo en conjunto desea resaltar tanto el impacto del proyecto en los distintos estamentos como las impresiones del equipo sobre las personas entrevistadas en el terreno, en los concejos provinciales y en las oficinas municipales.

Se elaborará en torno a tres ejes:

1. Situación Actual del Proyecto.
2. Perspectivas para la capacitación
3. Conclusiones y recomendaciones.

Bajo el primer punto, "Situación Actual", se presentarán los componentes y la evolución actual del Desarrollo Comunal, los ejecutores, los campesinos y sus dirigentes, los concejos y sus funcionarios, el equipo del proyecto y su propuesta.

Bajo el segundo punto, "Perspectivas para la Capacitación", se presentarán las propuestas básicas de acuerdo a las demandas manifiestas de los diversos agentes vinculados a la ejecución de las actividades comunales a partir del proyecto y de su componente "Desarrollo Democrático en Comunidades".

## ANEXO 1

### FICHA DE RESUMEN DE INFORMACION SECUNDARIA

1. Autor:
2. Título:
3. Resumen:
  - a.
  - b.
  - c.
  - d.
  - e.

## ANEXO 2

### GUIA DE PREGUNTAS CLAVES PARA ENTREVISTAS SEMIESTRUCTURADAS

- a. Revisión de la estrategia y actividades del DCD y el ambiente de trabajo.**
- Evaluación de la evolución de la situación de seguridad durante la vigencia del DCD.
  - Cronología histórica de la violencia con los pobladores más antiguos.
  - ¿Cómo afectaron los hechos de violencia en la planificación, ejecución y evaluación de actividades del DCD?
  - ¿Cómo se ha organizado la población beneficiaria frente a los hechos de violencia?
  - Tipos de violencia: estructural (estilo de vida), violación de derechos humanos, coyuntural (organizaciones e instituciones) frente a las organizaciones en conflicto.
- b. Evaluación de habilidades organizacional y gerencial de los líderes municipales y comunales.**
- Capacidad de toma de decisiones iniciativa, creatividad, perseverancia y solución de problemas.
  - Manejo de grupos para gestiones de acciones que promuevan el desarrollo comunal.
  - Capacidad de transmitir y recibir información.
  - Capacidad de convocatoria y representatividad.
  - Capacidad de compromiso.
- c. Determinación del Estado actual de la actividad del DCD en el marco de los objetivos y metas originales del Proyecto.**
- ¿Cuáles son los cambios realizados en los objetivos y metas del DCD desde su origen a la fecha? ¿Por qué?
  - ¿Considera que dichos cambios han contribuido a mejorar el cumplimiento de los objetivos y metas del DCD?
  - ¿Considera que dichos cambios han mejorado los procesos de participación y organización comunal? ¿Por qué?

- ¿Qué otros cambios sugeriría usted para consolidar dichos procesos?
- d. **Comparación del estado de la ejecución con la planificación: revisión de reportes de avance de metas y la observación.**
  - Evaluación del Grado de Organización y Participación Comunal en el Planeamiento y Ejecución de las Actividades.
  - ¿Cómo está organizada la comunidad beneficiaria del DCD?
  - ¿Cuántas organizaciones existen en la comunidad? ¿Cuáles son?
  - ¿Qué funciones tiene cada organización en el DCD?
  - ¿Cuáles son las normas establecidas para la elección y renovación de la junta directiva?
  - Antes del inicio del DCD ¿existieron estas organizaciones? ¿A qué se dedicaron?
  - ¿Atribuye usted la permanencia o vigencia de estas organizaciones a la presencia del DCD?
  - ¿Cómo participan los miembros de la comunidad en la planificación, ejecución y evaluación del DCD? ¿Con qué frecuencia en cada caso?
- e. **Evaluación de Impactos de la actividad del DCD en el cumplimiento de las funciones de las autoridades Locales e Instituciones participantes en el programa.**
  - ¿Considera usted que ha mejorado el trabajo de las autoridades/líderes locales y comunales con el DCD?
  - ¿Cuáles considera que son los aspectos que ha cambiado en los líderes?
  - ¿Desde cuándo se han dado esos cambios? ¿Por qué?
  - ¿Considera que esos cambios van a continuar después del retiro del proyecto?
  - ¿Qué acciones de desarrollo en favor del proyecto han sido realizadas por las instituciones involucradas que demuestren su participación y compromiso con el mismo?

12

- f. **Determinación de la Efectividad de Métodos y Procedimientos de la ejecución de las actividades del DCD. Verificar el cumplimiento de las normas técnicas y administrativas.**
- Coherencia entre los lineamientos consignados en el Manual de Procedimiento Operativo del Programa y las acciones realizadas.
  - ¿Conoce usted el Manual de Procedimiento Administrativo para la ejecución del DCD?
  - ¿Ha tenido algunos problemas en la aplicación de este manual? ¿Cuáles han sido?
  - ¿Qué cambios sugeriría para mejorarlo?
- g. **Identificación y Análisis de Problemas encontrados en la actividad del DCD**

**PLANIFICACION:**

-----  
Proceso de fijación de objetivos que se desean alcanzar.  
Políticas a aplicar para el manejo de las acciones conducentes a alcanzar los objetivos previstos y sobre todo las estrategias para el logro de metas.  
-----

- ¿Cuál ha sido el procedimiento seguido para la preparación de su Plan de Desarrollo Municipal?  
¿Se parte de un diagnóstico para la toma de decisiones?
- ¿Han logrado identificar las necesidades de la población?  
¿Han logrado identificar la población objetivo (beneficiarios directos e indirectos) a partir de los requerimientos detectados en la población en general?

**CADENA DE PLANES Y PRESUPUESTO DEL SISTEMA DE PLANIFICACION**

- Plan de largo PLazo:  
¿Se han fijado metas y objetivos generales del desarrollo de la provincia/distrito?
- Plan de mediano plazo:  
¿Se han fijado metas y objetivos para uno o dos períodos de gobierno Municipal?
- Plan de corto Plazo y Presupuesto Anual:  
¿Se han fijado las metas y objetivos anuales?  
En función a las metas y objetivos anuales ¿se han asignado los recursos necesarios para el cumplimiento de este Plan Anual?

- ¿Cómo han realizado la priorización de Proyectos para la ejecución del Plan Municipal?
- ¿De qué manera ha participado la población beneficiaria en la priorización de los proyectos?
- ¿Cuáles son los criterios de priorización establecidos por (el Consejo/PEAH / Comunidad) para la priorización de proyectos en función a la disponibilidad de recursos?
- ¿Ha tenido su institución un cronograma para la formulación del Plan de trabajo?
- ¿Ha cumplido con los plazos establecidos en ese cronograma?

**Revisar los documentos empleados en la planificación: Verificar la claridad, coherencia y utilidad de la documentación presentada.**

#### **EJECUCION**

- ¿Cómo está organizada su institución (solicitar organigrama)?
- ¿Cuenta la institución con un Manual de Organización y Funciones?
- En caso de que Ud. se ausente (por gestiones de la institución) ¿a quién delega sus funciones?
- ¿Qué tipo de facultades usted delega
  - Normalmente,
  - Durante su ausencia?
- ¿Cómo se mantiene informado de la marcha del municipio?
- Describa Ud. las tareas que se efectúan en un día típico de trabajo.
- ¿Cómo organiza Ud. sus tareas cotidianas?
- ¿Cómo se informa de la realización de las tareas propuestas o de los imprevistos surgidos durante el trabajo?
- Capacidad de llevar a cabo las acciones (cumplimiento de metas en función a objetivos generales)
  - ¿En función a la priorización de los proyectos?

#### **SELECCION Y SUPERVISION DE PERSONAL**

- ¿Cómo hace Ud. la supervisión de su personal?
- ¿Cuál es el procedimiento que Ud. emplea para la selección de personal?

- Requisitos básicos
- Sistema de adecuación de la selección a las funciones del puesto vacante.

#### REVISION DE DOCUMENTOS:

- Cuadro de Asignación de Personal, actualizado
- Presupuesto Analítico de Personal.
- SONDEO: ¿Labora en el municipio todo el personal que figura en planilla?

#### ELABORACION DE GUIAS Y FORMATOS

- ¿Con qué guías y formatos cuenta?
- ¿De qué forma las utiliza?

#### MONITOREO Y CONTROL:

- ¿Cuál es el procedimiento que la institución utiliza en el control de la ejecución de los proyectos?
- ¿Cuáles son los formatos que utilizan para medir el avance de la ejecución de las actividades y del gasto?
- ¿Considera que dichos formatos son útiles para que puedan tomar medidas correctivas oportunas?
- ¿Qué tipo de informes prepara para el control de los proyectos?
- ¿Se presentó algún caso en que tuvieron que suspender la ejecución de algún proyecto? ¿Cuáles han sido las causas? ¿Cómo se han superado los problemas que tuvieron en esa oportunidad?
- ¿Cuáles son las medidas de control del apoyo y manejo financiero y contable?
- ¿Realizan reuniones de control y evaluación? ¿Con qué frecuencia? ¿Con qué propósito? (para obtener información, tomar decisiones)
- ¿Cómo participa la población beneficiaria en la evaluación de los proyectos?

#### CAPACITACION

- ¿Ha tenido algún tipo de capacitación? ¿Bajo qué modalidad? ¿Qué utilidad ha encontrado?

- ¿Cuáles considera usted que son las necesidades o temas prioritarios de capacitación para usted y/o los miembros de su institución? ¿Por qué?
- De acuerdo a la disponibilidad de su tiempo, ¿cómo cree usted que debe hacerse la capacitación? ¿Mediante cursos cortos, talleres, por correspondencia?
- ¿De cuánto tiempo dispondrían usted y los miembros de su institución para dedicarlas a capacitarse?

## ANEXO 3

### GUIA PARA RECOGER INFORMACION EN LA OBSERVACION DIRECTA

#### 1. PLANIFICACION

- ¿Cómo es que la comunidad ha decidido hacer este proyecto?
- ¿Si hubo Asamblea, cuántos miembros de la comunidad han participado en ella? (Ver libro de actas)
- Después que aprobaron hacer el proyecto, ¿qué pasos dieron hasta hoy? ¿Podrían relatarnos de manera muy detallada?

#### 2. EJECUCION

- ¿Cómo se ha organizado la comunidad para ejecutar el proyecto?
- ¿Conocen el expediente técnico o el plan de ejecución de la obra/actividad? ¿Saben cuando se terminará?
- ¿Cuáles son los requisitos que el PEAH les ha solicitado para financiar el proyecto?
- Si la obra está concluida ¿se han cumplido con todas las especificaciones y las indicaciones del expediente técnico en su ejecución?
- ¿Están ustedes satisfechos con la obra/actividad? ¿Por qué?

#### 3. SUPERVISION/MONITOREO

- ¿Hubo supervisión durante la ejecución de la obra/actividad? ¿Quién la hizo?
- ¿Cómo ha participado la comunidad en la supervisión?
- ¿Cómo han y se han informado del avance de la obra/actividad?

#### 4. EVALUACION

- ¿Se ha realizado la evaluación de la obra/actividad? ¿Cuándo fue hecho? ¿Quién lo hizo? ¿Por qué?
- ¿Cómo ha sido la participación de la comunidad en la evaluación?

- ¿Están ustedes satisfechos con los resultados de la evaluación? ¿Por qué?
- ¿Si tuvieran que realizar otro proyecto qué modificarían con base a la experiencia de éste? ¿Por qué?

## ANEXO 4

### FICHA DE REGISTRO DE INFORMACION DE CRONOLOGIA HISTORICA

1. Lugar:

Fecha:

Meses	A ñ o s		
	1,991	1,992	1,993
Enero			
Febrero			
Marzo			
Abril			
Mayo			
Junio			
Julio			
Agosto			
Setiembre			
Octubre			
Noviembre			
Diciembre			



## ANEXO 6

### FICHA DE REGISTRO DE INFORMACION DE CAMPO PARA ANALISIS Y RESULTADOS

Fecha:

Lugar:

Tema/Pregunta	Fuentes			Resultados
	PEAH	C.Prov./ Dist.	Comunidad	
I.				
1.				
2.				
3.				
II.				
1.				
2.				
3.				
III.				
1.				
2.				
3.				
IV.				
1.				
2.				
3.				
4.				

## ANEXO 7

### FICHA DE ANALISIS DE RESULTADOS

Fecha:

Tema:

Tema	Zonas			Conclusiones
	Tocache	Picota	Tarapoto	
I.				
1.				
2.				
3.				
II.				
1.				
2.				
3.				
4.				
III.				
1.				
2.				
3.				
4.				
5.				
IV.				
1.				
2.				
3.				

## ANEXO 8

### FICHA DE ANALISIS DE INFORMACION DE LA EXPERIENCIA DE EL SALVADOR Y COLOMBIA

Fecha:

País:

TEMAS	Z O N A S			Conclusion
I. 1. 2. 3.				
II. 1. 2. 3. 4.				
III. 1. 2. 3. 4.				
IV. 1. 2. 3.				

## ANEXO 9

### DEMANDA DE CAPACITACION

Tema\Niveles	Alcaldes y Regidores	Funcionarios Provinc.\Dtrl	Dirigentes Populares
A. Psicologico			
B. Sociales			
C. Económico\ Financiero			
D. Gestión			
1. Planificación	-----	-----	-----
2. Ejecución	-----	-----	-----
3. Seguimiento	-----	-----	-----
4. Evaluación			-----

XD-ABM-335-A

12/9/93

**Escuela de Administración de Negocios para Graduados**  
**e s a n**

**INFORME DE EVALUACION DEL COMPONENTE**  
**DESARROLLO DEMOCRATICO EN COMUNIDADES (DCD)**

**Elaborado por:**

**Etienne Durt**  
**Consuelo García de Benavides**  
**Teddi Peñaherrera**

**Lima, Diciembre de 1993**

25

**I N D I C E**

	<b>Página</b>
Introducción	1
Marco Conceptual del Desarrollo Comunitario Democrático	2
Metodología de la Evaluación	3
I. Diagnóstico del Area del Proyecto	3
1. Evolución de la Seguridad	3
a. Alto Huallaga	4
b. Huallaga Central	5
2. Participación de la Población	6
3. Evolución de los Objetivos	7
4. Implementación y Aplicación de los procedimientos	8
5. Características de las Municipalidades	9
II. Inventario del Potencial Humano	11
1. Nivel de Gobiernos Locales	12
a. Alcaldes	12
b. Regidores	14
c. Funcionarios y Empleados municipales	15
2. Nivel Coordinador de Programas	17
a. Profesionales	18
b. Promotores Sociales y Técnicos	19
3. Nivel Comunal	19
a. Líderes comunales	20
b. Población meta	21

---

	<b>Página</b>
III. Inventario del Material técnico	21
1. Planes Operativos Anuales	22
2. Expedientes Técnicos	23
3. Lineamientos Generales para la ejecución del Programa de Apoyo a Municipios	24
4. Manual de Procedimientos Operativos del Programa	26
IV. Conclusiones y Recomendaciones	27
V. Anexo	

---

**I N T R O D U C C I O N**

La participación comunal representa un hito importante en el camino de la práctica política y social de la democracia local.

El objetivo de la democracia local es lograr la autonomía del gobierno municipal para atender las demandas de la población dentro de un plan de desarrollo integral. A este nivel, la práctica política y social sustenta el desarrollo de la conciencia ciudadana.

Esta conciencia debe desarrollar el sentido de responsabilidad compartida entre administradores y administrados en el cumplimiento de los deberes y los derechos ciudadanos.

El ejercicio real de la democracia local exige especial cuidado en la orientación de las acciones de desarrollo y en el manejo de los recursos comprometidos, tanto por la población como por el gobierno y la cooperación internacional.

El desarrollo de las habilidades gerenciales se alcanza alternando las actividades de formación teórica con sus aplicaciones en la tarea práctica por cada uno de los estamentos involucrados: gobierno local, dirigencia comunal, coordinación del proyecto.

La toma de decisión pasa siempre por el Concejo Distrital y el Provincial. La iniciativa emana siempre de las organizaciones de base.

Para que la autonomía municipal no sea una palabra sino un principio rector, se requiere la capacidad de generación -directa o indirecta- de los recursos económicos necesarios para financiar el programa de inversión y los servicios suministrados a la población.

Tanto el gobierno provincial como el distrital representan eslabones importantes para fomentar el desarrollo político y social de sus poblaciones.

El plan de desarrollo humano integral requiere de articulaciones sectoriales y regionales que lo compatibilicen con los planes de nivel nacional, tanto a corto como a mayor plazo.

Además de la preparación técnica y administrativa, se requiere un entrenamiento orientado a desarrollar conciencia del rol social que cumplen los Alcaldes, Regidores, funcionarios y personal municipal, como servidores de la comunidad. De este modo se les involucra en la filosofía del DCD.

**MARCO CONCEPTUAL DEL DCD**

El componente DCD apunta al reforzamiento del proceso democrático entre los actores: a nivel micro-político son los caseríos, los distritos y la cabecera constituida por el Concejo Provincial, incluyendo el Proyecto Especial del Alto Huallaga, PEAH, como promotor; a nivel macro-político son el gobierno peruano, la Agencia para el Desarrollo Internacional, A.I.D, y los directivos del Instituto Nacional de Desarrollo, INADE, y del PEAH.

Estos actores expresan distintos niveles de demandas y de derechos ciudadanos que corresponden a deberes y respuestas del Estado, organizado a nivel central, regional y local. De la articulación y la permanencia entre necesidades o requerimientos y bienes o servicios se establecerán relaciones de confianza o de descrédito entre gobernantes y gobernados. En el caso específico del Huallaga, hemos encontrado unas poblaciones y unas instituciones recuperándose de doce años de guerra interna de baja intensidad. Frente a la negación de solución a través de la subversión armada o del narcotráfico, la población se ha encaminado a la tarea de reconstrucción del tejido socio-económico y político-cultural entre la población organizada y su gobierno local.

El componente DCD rescata este vínculo político como base de la democracia local: la capacidad del gobierno de apoyar proyectos comunales, la responsabilidad en el manejo de los recursos comprometidos y la necesidad de presentar el balance y la perspectiva de las obras realizadas: escuelas con maestros, postas de salud con técnicos sanitarios, agua potable y caminos vecinales adecuadamente mantenidos. Vale decir que cada obra no sólo requiere el aporte financiero y el aporte de mano de obra comunal, sino requiere también un personal capacitado para optimizar el aprovechamiento de las obras para el desarrollo humano.

Para el futuro de este componente es fundamental la inserción de las propuestas comunales así como de las obras realizadas en un marco de desarrollo que articule producción, servicios e infraestructura a nivel local, regional y nacional. Sin una perspectiva de desarrollo integral compartida por las autoridades, los funcionarios y empleados y los pobladores, el riesgo es quedarse en una suma de actividades u obras desarticuladas.

El ejercicio permanente del debate democrático sirve de base para reconstruir el país desde cada una de las organizaciones vecinales involucradas en el trabajo comunal, con la gestión técnica y política de sus autoridades y el apoyo financiero y profesional del AID con el gobierno peruano -el cual debe estar preparado para tomar la posta previendo los recursos municipales de recaudación directa o de asignación indirecta.

Sin embargo hay que resaltar que lo fundamental de la dinámica observada en las comunidades visitadas esta dado por lo que significa su participación como actores protagónicos en el escenario democrático mas allá de la realización de obras, asambleas y otras acciones vinculadas a este u otros proyectos.

## **METODOLOGIA DE LA EVALUACION**

Después de una revisión analítica de los documentos suministrados por AID, el equipo de ESAN se desplazó al Departamento de San Martín para observar la marcha del proyecto en los hechos. Para tal efecto, se realizaron entrevistas de grupo con los miembros de cada concejo provincial visitado (Tocache, Tarapoto, Picota y Lamas) y con dos concejos distritales (Shamboyacu y Tingo de Ponasa); entrevistas específicas con los profesionales del municipio vinculados al proyecto; reuniones en el terreno con los comités de obras y los vecinos colaboradores y/o beneficiarios de las acciones realizadas. También se realizaron reuniones grupales en las Cámaras de Comercio de Tocache y Tarapoto, así como con los responsables y los miembros de los dos equipos zonales que nos apoyaron en todo momento en la misión de evaluación. No hubo mayor oportunidad para recoger testimonios de personas independientes del Proyecto.

El recorrido no fue exhaustivo pero sí fue representativo en cuanto al tipo de pobladores y autoridades y significativo en relación con las actividades propuestas por el DCD.

### **I. DIAGNOSTICO DEL AREA DEL PROYECTO**

La evaluación del componente DCD en términos de diagnóstico del área del proyecto, se realizó en cuatro áreas temáticas: evolución de la situación de seguridad, organización y participación de la población, aplicación de los procedimientos para la implementación del DCD, y la política nacional y regional de descentralización.

#### **1. Evolución de la Situación de Seguridad**

En el ámbito del Proyecto Especial del Alto Huallaga, PEAH, donde se viene ejecutando el componente de Desarrollo Democrático Comunitario, la seguridad, entendida como el restablecimiento del estado de derecho y la libertad para realizar cualquier acto público o privado sin riesgo de perder la vida o sufrir daño personal o patrimonial, ha tenido diferentes manifestaciones en los tres últimos años en las dos zonas visitadas: el Alto Huallaga y el Huallaga Central.

##### **a. En el Alto Huallaga**

En la Provincia de Tocache se ha podido apreciar que, según la población, existe una pacificación

aparente. Los pobladores tienen un comportamiento adaptativo frente a los actores de la violencia ilegal o legal: los grupos subversivos, el narcotráfico, la policía y los militares, dado que de ese comportamiento depende su supervivencia.

Se aprecia una actitud positiva de la población frente a las autoridades de sus gobiernos locales y del PEAH. Reconoce que en los dos últimos años ha disminuido el número de ataques de los grupos subversivos a los pobladores o la infraestructura, especialmente cuando la población participa en la ejecución de las obras. Cuando hay presencia de grupos subversivos en las comunidades, se alerta a los funcionarios y se paralizan las obras por unas dos semanas, hasta que la situación se normalice.

En 1990 se dió el apogeo de la violencia por la acción de la subversión, el narcotráfico y la mala acción de algunos policías, lo que produjo la migración de pueblos enteros hacia otros lugares. Versiones recogidas de la población señalan que no era posible ingresar a Shunté ni a Bambamarca para coordinar con las autoridades sobre las necesidades de la población y menos aun para ejecutar algún proyecto.

En 1991 disminuye la violencia, pero los hechos aislados de grupos subversivos llevan a paralizar obras como las del sistema de agua potable en Shapaja. Después de dos años, la comunidad continuó y culminó recientemente esta obra, lo que constituye un ejemplo claro de evolución de la pacificación en la zona.

Si bien en 1993 hubieron tres atentados, que causaron la muerte del Alcalde de Tocache y del Teniente Alcalde de Shunté, no está claro en la percepción de la población quién o qué grupo ha sido el autor de estos graves y lamentables hechos.

La información recogida de autoridades y pobladores muestra que no se realizó ningún atentado contra proyectos del DCD.

El hecho que no hayamos encontrado en nuestra visita organizaciones especiales surgidas como respuesta a la violencia, sugiere que la zona está en buen camino a la pacificación.

Organizaciones tales como las asociaciones de padres de familia, clubes de madres, comités de obras, reconocen que el componente DCD del PEAH les ayudó a identificarse como grupo organizado y a valorar su esfuerzo propio.

**b. En el Huallaga Central**

En esta zona hemos visitado la ciudad de Tarapoto, algunas comunidades del valle de Ponasa, la localidad de Picota, tres comunidades del valle de Upaquihua, la localidad de Lamas y tres comunidades de esta provincia.

En la actualidad, el riesgo de ataques subversivos en la zona es bajo. No ha habido ninguna interferencia a las obras o actividades del DCD. Existe una actitud positiva de la población, manifestada en su participación en las asambleas para identificar necesidades y en la ejecución de las obras.

Los concejales de la provincia de San Martín reconocen que está mejorando la pacificación de la zona. Dos años atrás era casi imposible trabajar en los asentamientos urbano-marginales de Tarapoto.

A diferencia de la zona del Alto Huallaga, en esta zona hay un reconocimiento a las fuerzas armadas por su contribución a la pacificación.

En el valle del Ponasa, tanto en Shamboyacu como en Tingo de Ponasa, los líderes comunales manifestaron que hay un cambio sustantivo en la seguridad de la zona. Dos años atrás, los "grupos levantados en armas" manifestaban su discrepancia con las obras comunales aduciendo que son obligaciones del gobierno y no debían ser realizadas por los pobladores.

En Picota reconocieron que el trabajo conjunto de la población -hombres, mujeres y niños- en las obras comunales, después que se dieran cuenta que la subversión no les ayudaba a solucionar sus problemas, ha constituido un factor clave de la pacificación. El componente DCD empieza en Abril de 1993 y hasta la fecha de la visita, en octubre del mismo año, no se produjo ninguna interferencia

237

en las obras o actividades ni en las asambleas comunales.

Los regidores y líderes comunales de la provincia de Picota identificaron como causa de la violencia subversiva la falta de apoyo a los agricultores por el retiro de ENCI y ECASA, empresas estatales de apoyo al agro, y del Banco Agrario, que agudizó los problemas de pobreza crítica en la zona. Este problema aún subsiste, ya que los agricultores están descapitalizados.

En la provincia de Lamas, regidores, líderes comunales y pobladores, coincidieron en señalar que han mejorado las condiciones de seguridad, tanto en las comunidades rurales como Pamashto y Alto Shamboyacu, como en la ciudad de Lamas. Desde el inicio del DCD no hubo violencia alguna contra las obras comunales ni interferencia en las actividades para su implementación.

## **2. Participación de la Población**

Analizamos la participación de la población en relación a los objetivos del Gobierno Peruano y la política de desarrollo regional.

El Gobierno Peruano ha declarado tres objetivos centrales: a) la pacificación del país, b) la reinserción en el sistema financiero internacional y c) la reactivación económica.

Las actividades del DCD, en cuanto significan la participación de la población en la planificación, ejecución y evaluación de proyectos que vienen promoviendo los gobiernos locales, contribuyen al logro del primer objetivo. Así lo demuestran los resultados alcanzados:

- Resurgimiento de las organizaciones comunales mediante la participación de la población en la identificación de sus necesidades, en la ejecución de las obras y en la evaluación de los proyectos emprendidos, lo que ha permitido un mayor acercamiento de la misma a sus líderes comunales y autoridades: alcaldes y regidores.
- Contribución al reconocimiento de la autoridad local al constatar que los grupos levantados en armas no solucionaban sus problemas de servicios

básicos -educación, salud e infraestructura vial que si lo lograron con el programa de apoyo a los municipios.

- Recuperación de la presencia del estado en zonas de emergencia que tuvieron fuerte presencia de grupos subversivos, como fueron las comunidades de los valles de Ponasa y Upaquihoa.

Estos logros no están estabilizados ni consolidados. Pueden ser revertidos si no se continúa con el programa DCD en su apoyo a los municipios.

En relación a los objetivos y políticas regionales, no los han explicitado ni el Gobierno Central ni el actual Gobierno Regional, en lo referente a la implementación de acciones para consolidar la democracia a partir del reforzamiento de los Gobiernos Locales. En el Plan de Mediano Plazo del Gobierno Regional de San Martín, se ha podido apreciar la alta prioridad que se otorga a los sectores de educación y salud -planteando la construcción de escuelas y puestos de salud. Es en estos aspectos de política donde coinciden con las actividades del DCD, por la prioridad que el programa ha dado a proyectos en dichos sectores. Asimismo, el DCD enriquece la propuesta del Gobierno Regional, dado que los proyectos son identificados, ejecutados y evaluados con participación de la población beneficiaria.

Este punto de encuentro puede constituir el puente para el inicio de una acción de coordinación con el gobierno regional para sensibilizarlo en el reconocimiento y apoyo a los gobiernos locales.

### **3. Evolución de los Objetivos del DCD**

El objetivo general del DCD no ha tenido mayores cambios y es expresado así: "Reforzar la participación democrática de las organizaciones comunitarias en los gobiernos locales y fortalecer las capacidades de las instituciones de gobierno local para promover el desarrollo y proveer servicios esenciales a las comunidades que ellos representan."

Al comparar el objetivo general del DCD del año 1990 con el de 1993, no encontramos cambios sustantivos. Tampoco en los objetivos específicos, salvo que el del año 1990, referente a la realización de acciones para la organización y participación comunal, no está explicitado para el año 1993.

35

Los cambios se han dado, más bien, en los procedimientos operativos para la ejecución del DCD. A partir de 1992 se preparan e implementan los lineamientos para la ejecución de proyectos, que definen los mecanismos para la identificación de necesidades, su priorización, la ejecución propiamente dicha y su monitoreo mediante la participación de la población en la gestión del gobierno local. También establece los mecanismos para la supervisión por el PEAH y por los municipios.

**4. Implementación y Aplicación de los Procedimientos Operativos del DCD**

Mediante la aplicación de los procedimientos operativos del DCD, los líderes comunales han aprendido a usar diferentes instrumentos como el libro de actas, el registro de participación comunal, el cuaderno de obra y el registro de materiales. Estos instrumentos han permitido que los presidentes de comités de obras y los dirigentes comunales tengan pleno conocimiento de las obras y puedan participar en las asambleas convocadas por el alcalde o por los funcionarios del PEAH para evaluar el avance de las mismas.

Mediante mecanismos operativos -el acta de asamblea, los cuadernos de obras, la carta de entendimiento entre la comunidad y el municipio, las hojas de recepción/ entrega de materiales y el formato de avance físico- el DCD logró que la población se sensibilice para participar en sus asambleas y lograr el apoyo para sus proyectos. Hasta ahora, la población participa por ser requisito para conseguir los fondos, pero aún no ha tomado conciencia de la necesidad de su compromiso de participación en la gestión del Gobierno Local. Esta falta de conciencia puede ser atribuida a la poca difusión de los conceptos del proceso democrático y de la necesidad de participar en el gobierno local.

La aplicación de los instrumentos indicados ha contribuido a fomentar la organización comunal, al constituirse, por ejemplo, los comités de obras, y a fortalecer las organizaciones existentes como los clubes de madres y asociaciones de padres de familia. Todo ello contribuye a formar nuevos líderes y una democracia de base.

El corto tiempo de ejecución de la fase piloto del DCD no ha permitido consolidar el proceso democrático a nivel comunal.

**5. Características de las Municipalidades visitadas en el Area del PEAH**

Podemos realizar una estratificación muy general de las municipalidades, a tres niveles:

- a. Tarapoto representa un nivel mayor de desarrollo articulado entre el área urbano-industrial y el área rural; con un núcleo de profesionales y un gran número de empleados sin ninguna especialización para los puesto ocupados.
- b. Tocache, Picota y Lamas representan niveles intermedios con un área urbana importante pero con un área rural con peso propio frente a la ciudad. Cuentan con un equipo mínimo de profesionales y con un reducido número de empleados sin ninguna especialización.
- c. Shamboyacu y Tingo de Ponasa representan un nivel menor, por ser distritos, con un centro urbano dotado sólo de servicios elementales, un área rural predominante y una población dispersa -nucleada alrededor de los caseríos o "comunidades de base", para las cuales significa mucho la contribución del componente DCD dentro del ámbito del PEAH.

Los problemas encontrados de manera global en estos municipios se sitúan en torno a las tareas de planificación, ejecución, seguimiento y evaluación de las actividades conjuntas -las cuales involucran las comunidades de base, los concejos distritales y provinciales y el PEAH -como representante del gobierno peruano y de la fuente de cooperación internacional (AID).

En la planificación y la programación: hay una necesidad sentida de tener un manejo común de los "términos de referencia" de cualquier acción a nivel comunal; los criterios de selección de trabajos deben ser compartidos entre la cadena de autoridades (directivos del proyecto, alcaldes municipales y líderes comunales) y la cadena de promotores (comités de obra, asesores técnicos y sociales). Conviene, para la continuidad del resultado del Proyecto, ubicar las obras pedidas y realizadas en un marco de desarrollo integral.

En la ejecución: hay una preocupación marcada por compatibilizar las decisiones de compras, de organización del trabajo y de avance físico y financiero entre

todos los actores involucrados, inclusive la valorización monetaria del aporte voluntario de la mano de obra comunal. Se resalta en los carteles la contribución articulada de las distintas fuentes (comunales, municipales, nacionales e internacionales).

Las condiciones de organización y los objetivos del trabajo requieren ser transparentes para todos y cada uno de los participantes (desde la asamblea comunal hasta las autoridades del gobierno local, pasando por el plan operativo anual).

En el seguimiento: hay en cada entidad una célula responsable del monitoreo, pero cada entidad lo realiza a su manera. Conviene que entre el presidente del comité de obra, el promotor municipal y el técnico del proyecto haya una coordinación de manera que el seguimiento sea más compartido y resulte asimismo un aspecto del aprendizaje de la gestión de los recursos asignados a la acción.

Se han observado en Picota mecanismos de coordinación interdistritales para medir los avances, analizar los problemas y superarlos, aprendiendo mutuamente. Esta iniciativa puede replicarse en otras provincias y también a nivel interprovincial a fin de aprovechar mancomunadamente las experiencias positivas para optimizarlas y las negativas para descartarlas.

En la evaluación: conviene establecer sistemáticamente el balance de cada acción y de cada uno de los actores al momento de entregar las obras: compromisos (adquiridos y cumplidos; si no, ¿por qué?), aportes valorizados, motivos de atrasos o de adelantos en caso que ocurran.

Los acuerdos para una nueva acción conjunta requieren una revisión de la(s) evaluación(es) anterior(es) para mejorar el cumplimiento de todas las partes en el futuro.

En cada una de estas etapas, hay múltiples variaciones según la obra y el lugar donde se ha realizado, pero nos permite vislumbrar la posibilidad de elaborar pautas para una mejor gestión compartida que sirva a la vez de aprendizaje en la participación democrática.

28

## **II. INVENTARIO DEL POTENCIAL HUMANO**

De las visitas realizadas a la zona del Huallaga, se puede identificar tres tipos de actores que actúan en el proceso de participación necesario para lograr el Desarrollo Comunitario Democrático, objetivo principal del proyecto: a) actores a nivel del Gobierno local, b) a nivel de los organismos coordinadores y, c) a nivel de las Comunidades involucradas.

Tomando estos tres tipos de actores como punto de partida de nuestro análisis, describiremos una tipología que caracteriza al personal involucrado, lo que nos permitirá contar con perfiles "ideales" de cada tipo como base para desarrollar un programa de capacitación acorde con las carencias a superar y las potencialidades a aprovechar, a fin de alcanzar metas tales como:

1. Toma de conciencia de la responsabilidad cívica, entendida como cumplimiento de los deberes y los derechos ciudadanos.
2. Logro de compromiso con la filosofía del DCD de parte de los actores involucrados, haciéndoles partícipes en la forja de su propio destino.
3. Toma de conciencia de la importancia de la participación como motor del desarrollo de la comunidad en que habitan.
4. Profesionalización de las actividades de los gobiernos locales.
5. Afianzamiento de la voluntad de servicio a la comunidad en los diversos actores.
6. Integración de las actividades de gestión administrativa con el rol político que implica la representación que tienen los líderes elegidos dentro de un proceso democrático.
7. Concepción de la asistencia técnica, por parte del órgano coordinador, como catalizador de las actividades elegidas por la comunidad para solucionar las necesidades percibidas por la mayoría.

Considerando estos propósitos, podemos describir la tipología de los actores identificados.

**Tipología de los actores:**

1. Nivel de Gobiernos Locales
  - a. Alcaldes y Regidores
  - b. Funcionarios y empleados municipales
2. Nivel Coordinador del Proyecto
  - a. Profesionales encargados del proyecto
  - b. Promotores sociales y técnicos
3. Nivel Comunal
  - a. Líderes comunales
  - b. Poblaciones meta

**1. Nivel de Gobiernos Locales**

Los gobiernos locales, las Municipalidades, están integrados por el Alcalde y los regidores quienes constituyen eslabones fundamentales de la democracia.

**a. Alcaldes**

El Alcalde es la autoridad máxima y el representante legítimo elegido democráticamente por la población en un ámbito del territorio nacional. Tiene un doble rol que cumplir: del lado político, ostenta el liderazgo de su localidad, lo que le otorga poder de convocatoria y capacidad de decisión ante quienes representa; de otro lado, está la gestión administrativa de los recursos de la localidad gerenciando las actividades municipales. Ambos roles están orientados al servicio de la comunidad que representa y son como los dos lados de una misma moneda, debiendo existir equilibrio entre ellos.

Los Alcaldes pueden ser provinciales o distritales.

- El Alcalde provincial tiene la responsabilidad de la gestión de una provincia, a su vez integrante de un departamento, conforme a la división política del Estado Peruano. Generalmente, enfoca sus actividades y objetivos en la ciudad capital de la provincia, donde también se localizan las oficinas de la Municipalidad. Asimismo, sus acciones se orientan o deben orientarse a los diversos distritos que conforman su provincia.

Las actividades que corresponden al rol político y a la gestión administrativa de un Alcalde Provincial son complejas y diversificadas.

- El Alcalde Distrital tiene la responsabilidad del ámbito territorial distrital, del cual forman parte los caseríos, villorrios y pequeñas localidades que integran el distrito. A este nivel, los roles y las actividades del Alcalde son menos complejas, pero más directamente sujetas al control de la población.
- El Agente municipal es designado por el Alcalde Provincial entre los candidatos propuestos por la población de un caserío o pequeña localidad. Su rol es fundamentalmente representativo y de nexo entre el Alcalde y la población de su comunidad.

En el área objeto del estudio hemos encontrado Alcaldes Provinciales, Distritales y Agentes Municipales.

Los Alcaldes, por lo general, son miembros de un partido político y electos dentro de listas partidarias. Sus planes de gobierno obedecen, en la mayoría de los casos, a los lineamientos del partido en el cual militan. La visión de "largo plazo" de estos planes se limita al horizonte de tres años de gobierno municipal (señalado en la Constitución Política de 1979, vigente hasta 1993). Tal visión de corto plazo repercute en el rol que la Municipalidad debe cumplir en su ámbito territorial.

La población no tiene una percepción clara de las formas de su participación en las decisiones del gobierno local que la afecta directamente. Por otra parte, los Alcaldes más bien consideran que ellos deben asumir la responsabilidad total del gobierno municipal con la colaboración de sus regidores -especialmente de los pertenecientes a su mismo grupo político.

Los Alcaldes Provinciales, generalmente están preocupados por cumplir su rol político, dado que la alcaldía constituye un escalón de su carrera política. Suelen conocer poco los aspectos administrativos de la gestión municipal y generalmente la delegan a un director administrativo o secretario general. Como consecuencia de ello surgen deficiencias al no prestar la debida atención a aspectos tales como:

- Organización estructural y funcional de la Municipalidad, que responda a la diversidad de servicios que deben brindarse a la población.
- Generación y recaudación de recursos propios basados en tasas, derechos y contribuciones, necesarios para atender las necesidades de la comunidad.
- Confección y mantenimiento de un catastro predial con información de las áreas urbanas y rurales de su jurisdicción, para mejorar los ingresos municipales.
- Participación de los miembros de la comunidad en las decisiones y en las obras y actividades que se realizan en el ámbito de la localidad.
- Coordinación con los Alcaldes Distritales y participación activa en acciones que tengan una visión integradora del desarrollo.
- Conocimiento del marco legal que rige y afecta a los gobiernos locales, así como de los alcances y limitaciones de las relaciones con el Gobierno Central.
- Mantenimiento de comunicaciones abiertas, permanentes y transparentes con sus regidores y con los funcionarios encargados de operativizar las decisiones y, finalmente, con la población que lo eligió.

**b. Regidores**

Los regidores integran los Gobiernos Locales, sean Municipalidades Provinciales o Distritales. Su número, en cada caso, es determinado por la Ley Electoral en función del tamaño de la población. Su rol es de representación de la población mediante la presentación de propuestas para atender sus necesidades, y de apoyo y consejo al Alcalde, además de participar en los acuerdos que la ley asigna al Concejo y en las comisiones que se establezcan.

Los regidores son representantes legítimos, electos por voto popular. También suelen ser miembros de partidos políticos, de los cuales se constitu-

42

yen como voceros. Esto último, en el caso de la zona del Huallaga, tiene un impacto negativo al haber polarizado las opiniones de los diferentes grupos, perjudicando su acción en un órgano colegiado que debe representar y velar por los intereses de la comunidad.

Teniendo en cuenta estas características las deficiencias que se observan en este grupo son:

- Falta de comprensión del rol que les corresponde como miembros del Consejo Municipal, dando predominio al interés partidario.
- Falta de cohesión entre los regidores y el Alcalde, quien, generalmente, trabaja directamente con algunos de ellos, miembros de su propio partido o afines por razones personales, desaprovechándose el potencial humano de los miembros del Concejo.
- Desconocimiento de la gestión municipal, especialmente en su aspecto administrativo, por la mayoría de los regidores.

El vínculo que los miembros del concejo municipal tienen con la comunidad sirve como un elemento de negociación en la dinámica de las reuniones de concejo. Cuando este aspecto se aprovecha en el buen sentido, da excelentes resultados. Por ejemplo, la señora Sabina González, Regidora de Tocache, es una líder del Comité Central de Clubes de Madres, que agrupa un centenar de clubes con un total de 4,800 madres, quienes tienen un rol muy activo y positivo en la generación de recursos para la comunidad de Tocache.

### **c. Funcionarios y Empleados Municipales**

Los funcionarios y empleados municipales son el puente entre las autoridades locales y la comunidad que sirven. Por ello, son la cara visible de la calidad o deficiencia de las actividades del municipio. Deben cumplir funciones administrativas, de servicio y orientación a los miembros de la comunidad. La posibilidad de brindar un eficiente servicio depende de una buena estructura orgánica, apropiada definición de funciones, idoneidad para el cargo, conocimiento de las tareas y vocación de servicio público.

En los municipios visitados, hemos encontrado funcionarios, técnicos y empleados con características muy heterogéneas. Tenemos:

- Personal que conoce el cargo por el tiempo que lleva laborando pero carece de conocimientos para realizar adecuadamente su labor.
- Personal con formación académica pero sin comprensión de los objetivos del servicio público.
- Personal solamente con formación secundaria, sin ningún conocimiento técnico de su labor, que llegó al cargo por "favor político", sin experiencia previa y sin voluntad de servicio a la comunidad.
- Personal sin ningún conocimiento ni experiencia en cargo público, pero con gran voluntad de trabajo.

Las entrevistas con el personal municipal sólo exploró su relación y participación con el DCD, sin poder profundizar en la apreciación de sus habilidades y potencial. Hemos encontrado personal idóneo para los cargos que ocupan, pero con desconocimiento del rol social que cumplen como servidores públicos. Por los resultados encontrados se puede señalar que han sido ganados por la cultura burocrática que caracteriza los municipios visitados.

Cabe señalar que las municipalidades visitadas tienen, en general, una infraestructura adecuada. En algunos casos carecen de estructura orgánica claramente definida, métodos y técnicas adecuadas, que contribuyan a hacer de ellas organismos eficientes, flexibles, y capaces de adaptarse a las necesidades de sus comunidades. Se ha observado equipo y mobiliario obsoleto o deteriorado, y hacinamiento en los ambientes de trabajo.

En este contexto, podemos señalar que con el personal municipal hay necesidad de efectuar acciones tales como:

- Diseño de un programa de capacitación que contribuya al mejoramiento de los conocimientos necesarios para realizar las actividades

de su responsabilidad. Previamente se requiere el perfeccionamiento de la estructura orgánica municipal, racionalización de actividades, definición de las funciones y resultados esperados de cada puesto, y la especificación de los requisitos para ocupar cada puesto de trabajo.

- Además de esta preparación técnica, se requiere producir un cambio de actitud que les permita la toma de conciencia del rol social que cumplen como servidores públicos de la comunidad; compenetrándose así con la filosofía del DCD.
- Asistencia técnica sostenida, con la finalidad de reforzar la capacitación mediante el mejoramiento e innovación en métodos y técnicas.
- Mejoramiento de los diversos sistemas administrativos y operativos empleados en las actividades municipales, para elevar la eficacia y eficiencia de las mismas.
- Dotación de recursos, ambientes físicos, equipo y mobiliario adecuados. De lo contrario, se solucionaría sólo parcialmente los problemas existentes.

Teniendo en cuenta que por intermedio del personal municipal se brinda servicios a la comunidad, es de suma importancia el fortalecimiento de este segmento objetivo. Son ellos quienes tienen continuidad en el desempeño de sus funciones, y de ellos dependerá la efectividad de cualquier objetivo que se persiga.

## **2. Nivel Coordinador de Programas**

Existen diversos organismos que se encargan de propiciar el desarrollo de las comunidades bajo varias modalidades de programas. Por un lado, están los organismos gubernamentales y, de otro, los no gubernamentales-ONG's. Ambos tienen objetivos que se orientan al fortalecimiento de las estructuras básicas de desarrollo en las comunidades donde actúan. Cada uno de ellos define, bajo su propia óptica, cuáles son las necesidades de la comunidad y cuál es la prioridad de las mis-

45

mas, basándose en su conocimiento técnico pero, por lo general, sin tener en cuenta la opinión de la población -al tratarla como objeto del proceso, cuando debería ser sujeto del mismo.

La característica que diferencia a la organización del Proyecto Especial del Alto Huallaga, PEAH, coordinadora del proyecto DCD, es que facilita el proceso de participación de la población en la elección de las obras, dentro de un "menú" de alternativas: infraestructura, saneamiento, educación, recreación y desarrollo vial. En primer lugar: crea las condiciones y da las pautas para que la comunidad se reúna y discuta estas alternativas y en asamblea decida qué obra realizar. Segundo, facilita la ejecución de las obras, proporcionando asesoría técnica pero requiriendo el control del avance de la misma por la comunidad. Tercero: utiliza la obra como eslabón entre la población y sus representantes legítimos, es decir su Gobierno Local; de este modo fortalece los verdaderos mecanismos del proceso democrático. Cuarto: al obtener la contribución de la población mediante el aporte de la mano de obra, está determinando que los miembros de la comunidad sientan que esa obra física es "su obra" porque ellos la eligieron, y serán responsables de ella por cuanto participaron en todo el proceso y además aportaron su trabajo voluntario. Estos aspectos son realmente elementos que vigorizan un proceso de democratización.

Dentro del nivel coordinador de programas podemos distinguir dos grupos responsables de sus actividades: los profesionales encargados del Proyecto y el personal responsable de la promoción social y técnica.

#### **a. Profesionales encargados del Proyecto**

Los profesionales encargados del proyecto, teniendo en cuenta las características del proyecto DCD, debe tener básicamente tres características: primero, sólida preparación profesional o técnica para asesorar, supervisar y controlar las actividades a realizar en apoyo de la comunidad; segundo, vocación de servicio fundamentada en una alta sensibilidad social; tercero, habilidades didácticas, pues deberá ser el promotor de la filosofía del DCD -enseñándola- y al mismo tiempo ser el facilitador del vínculo entre la Comunidad y el Gobierno Local. De otro lado, deberá ser el instructor nato de todas las partes involucradas en el proceso participativo.

El personal profesional a cargo de las actividades del proyecto responde a características distintas. Unos denotan capacidad de planificación y dirección de las actividades del Proyecto DCD en su conjunto; otros, capacidades para movilizar a los actores -en las Municipalidades y en las Comunidades. Es decir, unos tienen una orientación técnica-profesional y otros una orientación social.

La ejecución del Proyecto DCD requiere que ambos aspectos se encuentren articulados en el mismo profesional, aunque admitiendo una propensión a una de las dos vertientes anotadas.

Debe destacarse que el personal profesional entrevistado en el curso de las visitas a la zona del Huallaga denota haber pasado por un proceso de desarrollo y maduración para el mejor desempeño de sus funciones en el DCD.

#### **b. Promotores Sociales y Técnicos**

Los promotores sociales y técnicos son parte del equipo que brinda el soporte necesario para llevar adelante las operaciones del proyecto DCD. Contribuyen directamente al logro de resultados, pues son quienes mantienen el contacto directo con la población beneficiaria participante en el proceso. Por tanto, es importante contar con personal con experiencia y potencial para desarrollar las tareas de manera complementaria al equipo profesional en el logro de los objetivos del DCD.

El personal promotor y técnico, según se ha podido apreciar, requiere capacitación para el mejor desempeño de sus funciones, especialmente el desarrollo de habilidades para la comunicación con la comunidad, y el conocimiento de la filosofía, alcances y objetivos del DCD, que trascienden las obras concretas que realizan la Comunidad, la Municipalidad y el PEAH.

### **3. Nivel Comunal**

Las comunidades participantes en el proceso DCD, pueden ser clasificadas como sigue:

- Comunidades urbanas
  - . en capital de provincia
  - . en capital de distrito, y
  - . asentamientos humanos periféricos
  
- Comunidades rurales
  - . caseríos
  - . comunidades con población dispersa aledañas a
    - . la capital provincial
    - . la capital distrital y
    - . los caseríos

Las Comunidades urbanas se caracterizan por poseer una infraestructura vial, de saneamiento, salud, educación y recreación relativamente desarrollada, en mayor grado en las capitales de provincia que en las de distrito. Su población se diferencia por su nivel educativo, de salud y bienestar, con un nivel de vida en progreso, comparado con el de las comunidades rurales. Generalmente, los pobladores urbanos desconocen su responsabilidad ciudadana, especialmente en relación a su participación activa en las decisiones comunales. Prefieren "delegar" tales decisiones al Gobierno Local -o desentenderse de ellas; pero si carecen de algo no dudarán en reclamar atención. Para que la filosofía del DCD cale en esta población deberá diseñarse y ponerse en ejecución un proceso de educación cívica, sin duda de largo plazo, a través de mecanismos de comunicación masivos y a distancia, para lograr un cambio duradero de comportamiento.

La situación antes señalada se presenta con mayor intensidad en las ciudades capitales de provincia y disminuye en las capitales de distrito y casi desaparece en los caseríos. En éstos últimos, por lo general, existen comunidades con vínculos étnicos y culturales, donde la práctica de la acción comunal es ancestral. Por ello inferimos que las actividades desarrolladas en ellas por el programa DCD tienen éxito.

De las zonas urbanas y rurales visitadas, hemos encontrado un mayor número de comunidades en acción y de obras en el área rural, lo que permitiría inferir un mayor interés de estas poblaciones en programas como el del DCD.

Al tratar del nivel comunal, incidiremos en dos aspectos: los líderes comunales y la población meta.

**a. Líderes Comunales**

En la zona del Huallaga hemos encontrado líderes comunales que son legítimos representantes de la población. Ejercen sus funciones basados en un mandato democrático, son elegidos en asambleas populares y asumen su rol conscientes de su responsabilidad en cumplimiento del deber de todo poblador para con su comunidad. Sorprende cómo personas con un mínimo nivel de educación formal y con recursos económicos limitados, dejan de realizar sus actividades de interés personal y familiar para involucrarse íntegramente en la acción comunitaria. Dan muestras de dedicación; de capacidad de dirección, coordinación, control y comunicación; y tienen clara capacidad de convocatoria. Sin embargo, notamos limitaciones en el manejo de los recursos y de diversos instrumentos como libros de actas, cuadernos de obra y rendición de cuentas, por insuficiente capacitación.

Son estos aspectos instrumentales así como el manejo de conceptos y mecanismos básicos de administración -planeamiento, organización y control- y de las fuentes de financiamiento a las que pueden acceder, que deben ser fortalecidos mediante programas de capacitación, para lograr una continuidad del proceso iniciado por el DCD. Estos líderes comunales constituyen un semillero para lograr un desarrollo sostenido del proceso participativo logrado hasta hoy.

**b. Población Meta**

La población meta es el conjunto de comunidades, urbanas y rurales, que el Proyecto DCD busca atender a fin de cumplir sus objetivos.

La respuesta de la población ha sido anotada al tratar los diversos puntos anteriores.

Consideramos que el Proyecto debe realizar sus acciones en primer término en las zonas rurales-caseríos y comunidades dispersas- para luego ir atendiendo a las poblaciones urbanas, preferentemente a los asentamientos humanos periféricos.

Debe ejecutarse un programa de divulgación y difusión de la filosofía del DCD, que explique al

conjunto de la población el papel de los tres actores: la Comunidad, el Gobierno Local y el Organismo Coordinador, comprometidos en la solución paulatina de sus necesidades.

### **III. INVENTARIO DEL MATERIAL TECNICO**

El material técnico para la ejecución del DCD está constituido por los instrumentos para la planificación, la ejecución y el monitoreo de los proyectos y las actividades de este componente: los Planes Operativos Anuales, POA, los Expedientes Tecnicos de cada una de las obras, los Lineamientos Generales para la ejecución del Plan de Desarrollo Alternativo de la Sub-cuenca del Rio Ponasa.

#### **1. Planes Operativos Anuales**

El Plan Operativo Anual, POA, constituye la herramienta principal para la ejecución de actividades de cualquier proyecto. En el caso del componente DCD tiene un contenido mínimo para orientar el trabajo de los funcionarios del PEAH en aspectos referidos a los proyectos en sí.

Del examen de los POAs, se aprecian algunas deficiencias del instrumento, señaladas a continuación:

- No desarrollan ni caracterizan la problemática de los gobiernos locales: un sesgo urbano, la falta de recursos derivada de una baja recaudación de ingresos, la baja calidad de los servicios que prestan, los bajos niveles de implementación para la preparación y ejecución de planes y proyectos, y de los sistemas de control y monitoreo que utilizan.
- Los objetivos generales y específicos están referidos a los problemas de la población. No se explicitan objetivos que apunten al proceso de consolidación de la democracia a través de la participación de la población. Tampoco sobre el reforzamiento y consolidación de los gobiernos locales.
- El POA debe contener los procedimientos operativos para su ejecución. En los documentos revisados encontramos una breve referencia en el capítulo de Estrategia y también algunas pautas en el capítulo

50

de Descripción de las actividades, pero los juzgamos insuficientes. Este aspecto es importante para el monitoreo y la compatibilización de las actividades con los objetivos del DCD.

- El POA, por ser la herramienta para la ejecución de las actividades, debe ser conocido, interiorizado y aplicado por los alcaldes, regidores, funcionarios y promotores. En nuestras visitas encontramos que generalmente no conocían los planes operativos.

## **2. Expedientes Técnicos**

El expediente técnico constituye la guía de los responsables de la ejecución de una obra o actividad. Es el documento que contiene la información convenientemente ordenada, sistematizada y procesada de todos los aspectos del proyecto que son necesarios para su ejecución.

Los expedientes técnicos de los proyectos del DCD contienen la información mínima para la ejecución de las obras: la memoria descriptiva, las especificaciones técnicas, metrados, presupuestos, la relación de materiales, análisis de costos unitarios, los planos y requisitos del DCD como el acta de la asamblea comunal, la descripción de la actividad, la carta de entendimiento, el requerimiento de materiales, el cronograma de ejecución de la obra, el formato de medición del avance físico, el acta de entrega/recepción de materiales y el resumen de evaluación de la obra.

Si tomamos en cuenta que estos instrumentos constituyen medios para la capacitación de los líderes comunales, los expedientes técnicos para el DCD muestran falta de información que permita la sensibilización de los líderes sobre los problemas de sus pobladores. Por ejemplo:

- Descripción del proyecto que comprenda: antecedentes, objetivos, metas, descripción de componentes o actividades, organización de los beneficiarios y la forma como participarán en la ejecución del proyecto.
- Caracterización del problema, señalando sus causas y consecuencias, los aspectos físicos, los recursos naturales para el proyecto; aspectos tecnológicos, económicos, socio-culturales e institucionales.

- Justificación y beneficios del proyecto: relación con el plan de desarrollo municipal; el mejoramiento del nivel de vida, de los niveles de ocupación, del medio ambiente, de la infraestructura y de los servicios. La valoración de los beneficios directos e indirectos de la ejecución del proyecto. Demostración de la sostenibilidad de las operaciones una vez concluida la construcción y entregada a la comunidad.
  
- En la programación y organización, debe incluirse el cuadro de necesidades de personal y el cronograma de contratación del mismo o de la participación de los pobladores, cronograma de uso de maquinaria y equipos, además de los cronogramas de avance físico y de desembolsos.

Existen diferencias en la preparación de los expedientes técnicos entre las diferentes oficinas zonales y municipios visitados. Así, en Tocache encontramos que la mayoría de los expedientes sólo contienen los planos y una memoria descriptiva muy simple; únicamente el expediente del proyecto de construcción de la última etapa del colector principal Chorro San Juan, contiene la información antes señalada. También se observó deficiencias en la carta de entendimiento (carece de la firma del Alcalde), la hoja de requerimiento de materiales (firmada en blanco por dos representantes de la comunidad), el formato del cronograma de ejecución de la obra y de los desembolsos (no llenados), el formato de entrega/recepción de materiales (con la firma del presidente del comité de obras pero sin precisar los materiales ni su valor). Finalmente, el resumen de la evaluación de la obra al 6.9.93, no tiene información que permita determinar el estado de la obra pero sí lleva la firma del representante de la comunidad. Se anexa copia de estos documentos.

Esta situación está reflejando el poco conocimiento del responsable del departamento de obras del Municipio de Tocache sobre los lineamientos operativos para la ejecución del componente DCD.

Las organizaciones de la población no cuentan con copia de los expedientes técnicos, por lo que sus líderes desconocen los detalles para la ejecución de las obras.

22

**3. Lineamientos Generales para la Ejecución del Programa de Apoyo a Municipios**

Este instrumento es el más importante de todos porque trata sobre la concepción del programa, la justificación política, económica y social, los objetivos, lineamientos de política, la estrategia, el marco operativo, la población objetivo, resultados e indicadores, y supervisión y monitoreo.

El documento es claro y entendible para los diferentes niveles de personal involucrado en el Programa. Sin embargo, para los líderes comunales resulta muy técnico por el lenguaje que utiliza. Alcaldes distritales y regidores, como los de Picota, Tingo de Ponasa y Shamboyacu, conocen los procedimientos para la implementación de los proyectos con este programa, aun sin haberlo leído. Esto puede atribuirse a sus experiencias previas.

No ha sido posible evaluar la aplicación de este instrumento a nivel de regidores y funcionarios de los municipios, por que la mayoría de ellos no lo conoce. En Tocache, por ejemplo, sólo dos regidores -el responsable de promoción comunal y el síndico de rentas- lo conocían; el jefe del departamento de obras no conocía el instrumento. En Tarapoto, sólo el director municipal, el jefe de obras y los promotores comunales conocen estos lineamientos generales.

En los lineamientos de política se deberían dar mayores precisiones para la priorización de comunidades elegibles y de las actividades a realizar. Por ejemplo, qué se entiende por comunidades ubicadas en el ámbito rural, dadas las características definidas por el Instituto Nacional de Estadística e Informática, INEI; cómo priorizar dos o tres comunidades que tienen las mismas o similares características; cómo medir la magnitud de las necesidades básicas no atendidas; cómo precisar y comparar las capacidades productivas de las comunidades en una misma cuenca.

La falta o insuficiencia de información económica, social y técnica desagregada a niveles menores que el distrital, que son necesarios para las operaciones del programa, crea la necesidad de realizar diagnósticos completos en cada uno de los municipios y de las comunidades que los integran.

La vigencia de sólo dos años de la fase piloto del DCD hace difícil lograr cambios sustantivos que puedan reflejarse en los indicadores socio-económicos usuales. Sin embargo, es notorio que se ha logrado una participación positiva de la población, especialmente importante en el contexto socio-político del proyecto.

Puede anotarse que las obras de saneamiento, por ser proyectos costosos, son las que más han sido afectadas por el recorte presupuestal. La reducción de las tasas de morbilidad y mortalidad infantil no se logrará sólo con la construcción de postas sanitarias y la capacitación de los técnicos sanitarios y promotores de salud; dependen también de otros factores como la alimentación, la higiene y las acciones preventivas contra enfermedades endémicas. Finalmente, se requiere precisar los niveles de vida que se pretende alcanzar con el programa.

#### **4. Manual de Procedimientos Operativos del Programa**

Este instrumento es de uso comunal para el proceso de implementación de las actividades priorizadas en el programa de apoyo a municipios.

El documento contiene la información necesaria para la ejecución de las obras del programa. Todos los formatos son sencillos y pueden ser llenados y manejados por los líderes comunales. Durante nuestra visita al campo hemos podido constatar que este material ha tenido poca difusión en forma completa. Todas las comunidades tienen los formatos de los proyectos en ejecución; las que no podían mostrarnos los documentos, manifestaron que los habían entregado al Municipio o al PEAH.

Considerando la orientación del DCD como proceso para la consolidación democrática comunitaria, señalamos algunas deficiencias en el texto del Manual y en algunos formatos:

- Falta expresar la concepción del programa y la definición de sus objetivos. Esto es importante para instruir y sensibilizar a los líderes comunales, usuarios del manual.
- En los formatos de registro del avance físico (El) debe considerarse la meta programada, la obra ejecutada y las diferencias; en observaciones debe consignarse las causas de los atrasos y cualquier

otro problema encontrado, a fin de efectuar las acciones necesarias. Por ser un formato sencillo, puede ser utilizado en las asambleas de la comunidad para evaluar el avance del proyecto.

5

**CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

**1. Seguridad**

La pacificación ha obtenido resultados significativos para las poblaciones visitadas. El Proyecto DCD, en particular, no se ha visto mayormente afectado en su quehacer. Se recomienda consolidar las relaciones tejidas entre la población y sus organizaciones de base, de la misma forma que entre las comunidades y sus gobiernos locales, y entre ambas y las autoridades nacionales y sus representantes en la zona. Ello fortalecerá a la vez la conciencia cívica y la participación ciudadana a través de la práctica democrática a nivel del gobierno local.

**2. Participación de la población**

Se ha logrado la activa participación de la población como mecanismo de movilización apuntando a los objetivos del DCD. Se recomienda rebasar este aspecto instrumental para encarar la política de desarrollo del ámbito del Proyecto. Se requiere fortalecer a nivel filosófico y a nivel de práctica social los mecanismos establecidos a través de asambleas, comités de obras y la gestión de proyectos. El modo de lograrlo es expuesto en el punto referente a capacitación.

**3. Instrumentos del DCD**

Se observa un manejo adecuado de parte de los dirigentes de base y de las autoridades municipales del "menú" de servicios básicos ofrecidos por el PEAH, y de la coordinación necesaria con los sectores involucrados en su operación y mantenimiento. Se recomienda ampliar la articulación entre producción, infraestructura y servicios para sentar las perspectivas hacia un desarrollo humano sobre las experiencias adquiridas con el DCD.

**4. Aplicación de los procedimientos**

El ejercicio permanente de concertación entre administradores y administrados resulta altamente positivo. Se recomienda fijar la concertación como política de reconstrucción en el marco de la región y del país. A partir de este ejercicio hay que incorporar componentes de crédito rural, de financiamiento para infraestructura energética, y globalizar las soluciones municipales dentro de un manejo ambiental de las cuencas.

## **5. Capacitación**

Se nota el aprendizaje de una conducta DCD, que rescata las tradiciones comunales de poblaciones eminentemente migratorias. Se recomienda una capacitación socializando la filosofía, los objetivos y metas y los procedimientos operativos, desde abajo hacia arriba. El desarrollo de habilidades y las capacidades de manejo, gerencia y gestión, deben adecuarse al nivel socio-cultural y al grado de educación de cada estamento, pero es fundamental que todos los actores compartan el mismo marco de referencia. Bajo estos aspectos, cabe incorporar en la capacitación temas como el impacto ambiental de la producción, de la vivienda y del uso de los recursos naturales; en relación con el liderazgo, cabe enfocar el tema de género y desarrollo, comunicación interpersonal y comunicación masiva. Todo ello debe fortalecer la imagen objetivo del desarrollo que se requiere para la población en el ámbito del Proyecto.

## **6. Material técnico**

Se ha observado formatos sencillos, manejados normalmente por los responsables a cada nivel. Se recomienda difundir el mismo material -manuales y formatos- en todos los niveles sin perjuicio de elaborar material orientado específicamente a cada uno de ellos, pero es fundamental respaldarlo en la filosofía del DCD y proyectarlo en la perspectiva del auto-desarrollo sostenible. Hay que forjar herramientas manejables por todos, para hoy y también para mañana.

**A N E X O**

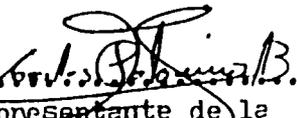
58

VI- DISPOSICIONES GENERALES

La modificación y/o ampliación de los términos del presente documento, se harán de común acuerdo entre las partes, mediante Cláusulas Adicionales, que pasarán a formar parte del presente documento.

En señal de conformidad, las partes suscriben la presente en (01) original y (05) cinco copias, en la Ciudad de ..... TOCACIE ..... a los ..... 01 ..... días del mes de ..... SETIEMBRE ..... de mil novecientos. 93.

SR. ....  
Alcalde  
Concejo

SR.  .....  
Representante de la Comunidad.  
PRESIDENTE

asa.

PROGRAMA DE APOYO A MUNICIPIOS

REQUERIMIENTO DE MATERIALES

COMUNIDAD : .....

ACTIVIDAD : .....

.....

CANTIDAD	UNIDAD DE MEDIDA	DESCRIPCION	PRECIO UNITARIO	PRECIO TOTAL
----------	------------------	-------------	-----------------	--------------

---

NOMBRE : *Guillermo B.*  
CARGO : *Presidente*  
L.E. :

NOMBRE : *[Signature]*  
CARGO : *[Signature]*  
L.E. :

..... DE ..... de 199

.....  
Representante de la  
Comunidad

.....  
Maestro de Obra.

PROGRAMA DE AYO A MUNICIPIOS

ACTA DE ENTREGA Y RECEPCION DE MATERIALES

En la Localidad ..... TOCACHIE ..... Siendo las ..... 9.13 AM .....  
del día ..... 01-09-93 ..... se reunieron el ..... SR. ALCALDE

..... TADEO RENGILLO AREVALO ..... en representación del Municipio de -  
..... TOCACHIE ..... el Presidente de la Construcción del Colector  
en representación de ..... Jr. CAHURO SAN JUAN

a fin de proceder a la entrega y recepción de materiales por cuenta -  
del Municipio de ..... TOCACHIE ..... y a favor de -  
esa Institución consistente en ;

.....  
.....  
.....  
.....

Valorizados en ..... que  
fueron pedidos mediante solicitud presentada el .....  
..... para ejecutar la siguiente obra ; .....

De no ejecutarse en el tiempo previsto, el Municipio podrá recoger los  
materiales entregados, sin lugar a reclamos y quedando unida la presen-  
te Acta.

En señal de conformidad y aceptación firman conjuntamente la presente-  
Acta.

.....  
.....  
.....

PROGRAMA DE APOYO A MUNICIPIOS

FORMATO E2

RESUMEN DE EVALUACION DE OBRA

1. COMUNIDAD BENEFICIARIA : JIRON CHORRO SAN JUAN /  
.....
2. NOMBRE DE LA OBRA : Const. Colector Jr. Chorro San Juan  
.....
3. POBLACION BENEFICIARIA : 100 Families  
.....  
- Inicibe la Obra : 06-09-93  
- De la Capacitacion : .....
4. PERIODO DE EJECUCION : 45 dias  
.....  
- Inicio : 06-09-93  
- Termino : .....
5. CANTIDAD DE PARTICIPANTE : .....  
- Permanentes : 06  
- Evenjtuales : .....
6. ESTADO ACTUAL DE LA OBRA : .....  
.....  
.....
7. PORCENTAJE DE AVANCE : .....
8. PROBLEMAS PRESENTADOS : .....  
.....  
.....
9. SUGERENCIAS : .....  
.....  
.....

.....de:.....de 199.....

.....  
Maestro de Obra

  
Representante de la  
Comunidad

62

XD-ABM-335-B

1991 011657

**Escuela de Administración de Negocios para Graduados**

**e s a n**

**INFORME FINAL:  
DE LA MISION EN HONDURAS Y EL SALVADOR  
"MUNICIPALIDADES EN ACCION"**

**Contrato No. 527-0000-c-00-3356-00**

**Preparado por:**

**Etienne Durt  
Consuelo Benavides  
Teddi Peñaherrera**

**Misión realizada  
del 14 al 24 de noviembre de 1993**

**Enero 1994**

**Lima - Perú**

63

## I N D I C E

	<u>Página</u>
PRESENTACION	4
1. INTRODUCCION	5
2. INFORMACION DE LAS ENTREVISTAS EN HONDURAS	7
2.1. Banco Municipal Autónomo	8
2.2 Proyecto de Desarrollo Municipal	8
2.3 Componente de Asistencia Técnica del PDM	9
2.3.1 Fundación para el Desarrollo Municipal	9
2.3.2 Asociación de Municipios de Honduras	10
2.3.3 Gabinetes Concord S.A.	11
2.3.4 Dirección General de Asesoría y Asistencia Técnica Municipal	11
2.4 Componente de Entrenamiento del PDM	11
2.4.1 Universidad Tecnológica Centroamericana	12
2.4.2 Universidad San Pedro Sula	12
3. INFORMACION DE LAS ENTREVISTAS EN EL SALVADOR	13
3.1 Alcaldesas, Alcaldes y Líderes Comunales en Chalatenango.	13
3.2 Cabildos Abiertos	15
3.3 Secretaría de Reconstrucción Nacional	17
3.4 Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal	17
3.5 Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador	20
3.6 Instituto Salvadoreño de Administración Municipal	21
3.7 Catholic Relief Services	21
3.8 Cooperación Técnica Alemana	21

	<u>Página</u>
4. REVISION DE LA INFORMACION SECUNDARIA	22
4.1 Plan de Acción del Programa "Municipalidades en Acción"	22
4.2 Lineamientos Generales del Programa "Municipalidades en Acción"	24
4.3 Fondo Hondureño de Inversión Social	24
4.4 Estatuto de la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador	25
4.5 Asociación de Municipios de Honduras	26
- "El Contexto Económico y Social del Proceso de Descentralización en Honduras"	
- "Propuesta de Curriculum Académico"	
4.6 Fundación para el Desarrollo Municipal	28
4.7 Borrador de la Evaluación del Proyecto "Municipalidades en Acción"	29
4.8 Oficina de Desarrollo Municipal e Infraestructura US-AID "Hacia una Cultura de Participación"	30
4.9 Universidad Tecnológica Centroamericana. Convenio Interinstitucional "Proyecto de Municipalidades 1993-1994"	31
5. PRINCIPALES HALLAZGOS EN LOS DOS PAISES	33
5.1 Gobiernos Locales	33
5.2 Asociación de Municipalidades	37
5.3 Gobierno Central	37
5.4 Organismos No-gubernamentales y Sector Privado	39
5.5 Cooperación Técnica Internacional	40

65

	<u>Página</u>
6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	40
6.1 Conclusiones	40
6.2 Recomendaciones	41
ANEXO 1: RELACION DE PERSONAS VISITADAS POR INSTITUCION EN CADA PAIS	44
ANEXO 2: RELACION DE DOCUMENTOS RECIBIDOS DE LAS INSTITUCIONES VISITADAS POR PAIS	48

## P R E S E N T A C I O N

Como segunda tarea en el marco del contrato entre ESAN y AID se tenía prevista una misión de reconocimiento a programas similares en realidades comparables. Inicialmente se había propuesto un país centroamericano (El Salvador) y un país sudamericano (Colombia). Finalmente, AID optó por enviarnos a las repúblicas hermanas de Honduras y El Salvador.

En el primer país, sólo se ha podido observar el papel desempeñado por intermediarios -todos contratados por el AID- para apoyar las municipalidades en su gestión pública. Algunas entidades son privadas, otras son públicas, pero todas apuntan a tareas específicas de asistencia técnica, de capacitación y de administración de los recursos humanos, logísticos y financieros que componen los servicios municipales. En Honduras, en tres días de misión, nos hemos perdido tres veces dadas las condiciones del tránsito y las precisiones del programa...

En El Salvador hemos podido barrer un abanico de realidades locales, regionales, nacionales e internacionales, gracias a la programación oportuna y al manejo experimentado de parte del personal del AID y de la Secretaría de Reconstrucción Nacional (SER).

A todas y cada una de las personas que nos han acogido para compartir experiencias y resolver dudas va nuestro cálido agradecimiento. Las lecciones aprendidas nos servirán en beneficio de los Alcaldes, funcionarios y empleados municipales y los líderes naturales que se encuentran vinculados al Componente DCD actualmente o lo estén en el futuro.

El Informe se divide en seis partes:

1. Introducción
2. Información acerca de las instituciones visitadas en la República de Honduras
3. Información acerca de las instituciones visitadas en la República de El Salvador
4. Revisión de la información secundaria
5. Los principales hallazgos en los dos países
6. Conclusiones y Recomendaciones

## 1. INTRODUCCION

La misión a Honduras y El Salvador permite consolidar un marco de análisis del Desarrollo Comunitario Democrático basado en la participación democrática, las calificaciones de los gobernantes locales, el marco legal de las Municipalidades y la colaboración entre éstas.

### - Participación Democrática y Desarrollo Municipal

Tanto en la misión realizada en el Huallaga como en las visitas de campo en El Salvador, hemos podido apreciar la movilización realizada por los líderes de las comunidades de base para detectar necesidades y canalizar su satisfacción a través de las autoridades legales, a nivel distrital o provincial. De esta forma se ha logrado tejer relaciones de confianza mutua, de capacidad gerencial y de construcción conjunta del país después de una situación conflictiva que -en El Salvador como en el Perú- ha durado más de doce años y ha causado miles de muertos.

A pesar de la polarización entre partidos y movimientos en competencia electoral, hemos notado de parte de líderes locales, de autoridades municipales y de responsables nacionales una voluntad política de RECONSTRUIR EL PAIS a partir del sano ejercicio de la democracia desde las bases populares y hasta el último rincón de la patria.

Para cualquier líder natural este ejercicio de representación de su base implica toma de conciencia de sus derechos y deberes como ciudadano y una capacidad de gestión para lograr los resultados esperados mediante la concertación entre sus representados y quienes mandan en la ciudad y en la capital. La importancia del mandato desde arriba hacia abajo y viceversa, demanda una correcta aplicación de las reglas del juego democrático y una transparencia de parte del administrador hacia sus administrados. Estas capacidades pueden ser desarrolladas mediante un programa de capacitación diseñado ad-hoc que luego de su ejecución debe ser monitoreado involucrando a todo el personal que recibió la formación en materia de gestión municipal y comunal.

### - Capacidad Gerencial y Planificación

A pesar del tradicional centralismo que afecta el desarrollo de nuestras repúblicas y de la sucesión de gobiernos autocráticos y democráticos en los últimos decenios, hemos encontrado entre los alcaldes y los concejales o regidores algunas personas con visión de

su municipio articulada tanto con los elementos de base -barrios, caseríos y comunidades- como con las de sus pares distritales y provinciales, y las otras estructuras a nivel regional y nacional.

Esta conciencia de la posición exacta de la municipalidad y de su integración para nuclear la solidaridad entre su población y su nación permite vislumbrar el salto necesario entre las obras puntuales y un programa de trabajo. Salto que requiere un proceso pedagógico mancomunado entre pobladores-electores, funcionarios, empleados y autoridades electas, a fin de fijar demandas, acciones y programas en la perspectiva de un plan de desarrollo socio-económico y cultural. El plan debe incorporar en las metas y los plazos del mandato municipal la consideración de las metas del programa del gobierno central, guardando la distancia entre cada autoridad y cada plan de gobierno.

- Esquema Legal

En los dos países de América Central hemos encontrado una voluntad decidida de organizar el gobierno municipal con cara al futuro, en un estado moderno y descentralizado. Esto implica una real autonomía municipal, fundada en el respeto a la primera autoridad local -el Alcalde- y basada en la gestión de los recursos financieros que respaldan a esta autoridad en su responsabilidad pública del manejo de los impuestos y de las asignaciones presupuestales en bien de la comunidad.

- Asociación de Gobiernos Locales

En ambas repúblicas, hemos sido gratamente impresionados por la organización asociativa de las municipalidades, más allá de cualquier diferencia de género, clase, religión o ideología que pudiera dividirla. Cada una de las organizaciones visitadas ha demostrado en los años recientes su capacidad de negociación con los poderes centrales y su voluntad de servicio en la asistencia a cualquier asociado.

El nivel de descentralización es lo que conviene analizar para una aplicación en el Perú, dada la extensión del territorio y la dispersión de su población. No se puede pulverizar recursos escasos para satisfacer demandas heterogéneas, pero sí se debe organizar -en función de un diagnóstico preciso- los niveles de tratamiento homogéneo de acuerdo a los requerimientos en materia de asistencia técnica y financiera, y de formación de un cuerpo de autoridades y de funcionarios municipales que sirvan para el desarrollo del país.

- **Formación de cuadros municipales**

En todos los programas "Municipalidades en Acción" hemos encontrado un componente de entrenamiento. La asistencia técnica está generalmente encargada a instituciones privadas o públicas según líneas específicas: administración, tributación, catastro, obras y servicios públicos. La formación hacia la gestión municipal ha sido encomendada a universidades buscando la articulación curricular adecuada para diseñar una carrera municipal.

Aquí y ahora, conviene analizar las dos perspectivas de asistencia técnica y de formación académica para establecer una propuesta de capacitación sostenida y articulada: sostenida durante uno o dos mandatos municipales, articulando los aspectos técnicos y sociales de la administración municipal.

De esta manera se podrá fortalecer el proceso de Desarrollo Comunitario Democrático como instrumento de participación en el gobierno local.

**2. INFORMACION DE LAS ENTREVISTAS EN HONDURAS**

Presentamos a continuación la información obtenida de las entrevistas con funcionarios de diversas instituciones directa o indirectamente vinculadas en el apoyo de AID a los gobiernos locales.

Durante la visita a la ciudad de Tegucigalpa tuvimos un cronograma de actividades diseñado por la misión de AID, el cual ha sido realizado por el equipo peruano sin poderlo modificar.

Los funcionarios del AID indicaron que existen 191 municipalidades a nivel nacional, de las cuales 14 son significativas y clasifican de la siguiente manera: 4 grandes: Tegucigalpa con 3500 personas empleadas, San Pedro Sula con 2000 personas, La Ceiba con 100 y La Lima con 70; las otras 10 tienen en promedio entre 8-10 personas. El resto de municipalidades entre 3 y 4 personas empleadas. En este contexto han sido diagnosticadas y trabajadas las 14 primeras y se encuentran incorporadas a este primer grupo 8 más, lo cual nos permite señalar que hay una gran heterogeneidad en el universo de municipalidades de Honduras, por lo cual inferimos que sus necesidades de capacitación son al mismo tiempo diversas y dispersas.

## 2.1 Banco Municipal Autónomo - BANMA

Durante los años 1972-1973 el gobierno de Honduras crea el Banco Municipal Autónomo, que ofrecía financiamiento de inversiones y manejo de los fondos municipales. Este servicio, lejos de presentar una solución a los aspectos señalados anteriormente, devino en un organismo que restaba autonomía a los municipios porque tomaba decisiones en términos de las obras y lugar en que las realizaban, y creó un endeudamiento insuperable. Tuvo un manejo de los fondos que no les permitía usarlos de acuerdo con las decisiones municipales. Por un lado, porque las obras no respondían a las necesidades reales de la población, -ya que se priorizaban, p.e., mataderos, mercados- y, por otro, se realizaban fuera del Plan de Desarrollo Urbano Planificado.

Estos hechos obligaron a que los gobiernos locales de mayor importancia en el país, en un acto de protección a sus intereses que podría calificarse como "indisciplina", cancelaron sus cuentas en este banco y las pasaron a bancos privados. Los Municipios de San Pedro Sula y Tegucigalpa fueron los ejemplos más ilustrativos.

A partir de 1987, la AID inicia pequeños proyectos con las Municipalidades, en los que se evidencian las restricciones a los alcaldes en el manejo de sus fondos, dado que éstos podían gastar hasta US\$50.00 y para montos superiores despendían de la autorización del gobierno central (Intendencia).

Frente a esta situación, la AID decide apoyar la propuesta de una nueva Ley de Municipalidades, que fue aprobada en 1990, que fortalece la autonomía municipal y la responsabilidad de sus directivos al tiempo que dinamiza su operación.

## 2.2 Proyecto de Desarrollo Municipal - PDM

En 1990 se preparó y aprobó el Proyecto de Desarrollo Municipal, PDM, que se inició en 1991.

La concepción de dicho proyecto, según el Director del Proyecto, fue: "Proporcionar asistencia técnica y asesoría a un sector selecto de Municipalidades", como se comprueba en las secciones siguientes.

11

## 2.3 Componente de Asistencia Técnica del PDM

Los principios que rigen las intervenciones de AID están basadas en la existencia de tres elementos importantes para la gestión de los programas de desarrollo municipal: i) las Municipalidades por estar, como gobierno local, más cercano a la población; ii) los grupos privados, por tener capacidad para realizar los trabajos con autonomía; iii) los funcionarios gubernamentales, quienes al apoyar estos esfuerzos, lograrán la efectiva descentralización del estado.

En aplicación de dichos criterios, la AID contrató una consultora norteamericana, ICMA, para que realizara los diagnósticos de 8 de las 14 municipalidades seleccionadas. Dicha consultora trabajó con técnicos locales reclutados y capacitados para tal fin. Al terminar su contrato con ICMA, estos técnicos organizaron la Fundación para el Desarrollo de Municipalidades, FUNDEMUN. Esta institución asumió todas las responsabilidades y recibió el activo fijo de ICMA.

### 2.3.1 La Fundación para el Desarrollo Municipal - FUNDEMUN

La Fundación para el Desarrollo Municipal inicia sus actividades el 1° de octubre de 1993.

Su trabajo consiste en realizar los diagnósticos de las municipalidades, con base en los cuales obtienen un listado de necesidades, establecen las prioridades y determinan los cambios necesarios en la política del municipio. Como resultado de este trabajo, FUNDEMUN suscribe un convenio con las Municipalidades para abordar las necesidades y lograr los cambios priorizados.

La FUNDEMUN, para lograr sus objetivos de proporcionar asistencia técnica y entrenamiento al sector municipal y cumplir sus responsabilidades con el PDM, está organizada de la siguiente manera:

- Asamblea de Miembros, constituida por representantes de Universidades, de la Dirección Ejecutiva de la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON), de la empresa privada y prominentes profesionales interesados en el desarrollo local.

Según opinan funcionarios de AID, la AMHON no fue proyectada como una institución de defensa de municipalidades; sin embargo, ha devenido en abogado y representante de los derechos de las Municipalidades.

### **2.3.3 Gabinetes CONCORD S.A.**

Gabinetes CONCORD S.A. es una empresa consultora que da asesoría técnica especializada en el desarrollo catastral urbano y rural. Ha sido contratada por AID para realizar 51,953 unidades catastrales; quedan por ejecutar 48,000 unidades.

Esta consultora cuenta con un desarrollo tecnológico en sistemas para el área catastral, de acuerdo a los requerimientos municipales.

Los productos del servicio que brinda esta empresa son: la valorización de tierras y viviendas y el sistema de seguimiento para el control de mejoras. Ambos están orientados a incrementar la recaudación de los tributos municipales. Los resultados obtenidos a la fecha permitirán a los concejos municipales emitir los recibos para el cobro de tributos.

### **2.3.4 La Dirección General de Asesoría y Asistencia Técnica Municipal - DGAATM (Secretaría de Gobernación)**

Esta Dirección General brinda asistencia técnica mediante asesoría a las Municipalidades, para el registro del manejo de Fondos: ingresos y egresos. AID está apoyando esta labor mediante la implementación de un centro de cómputo que permita contar con información oportuna.

Otra función es la promoción de las relaciones institucionales de los gobiernos locales con el gobierno central.

## **2.4 Componente de Entrenamiento del PDM**

La cobertura de este componente está abierta para todos los municipios de Honduras y no limitada a los 22 seleccionados para la asistencia técnica. La estrategia del componente entrenamiento está dado por tres líneas de acción:

- Un Comité de Vigilancia, elegido por la Asamblea de Miembros.
- La Junta Directiva, también elegida por la Asamblea de Miembros.
- Auditoría Interna.
- Dirección Ejecutiva.
- Tres órganos de línea: Asistencia Técnica, Promoción y Mercadeo, y Administración General.

La Asistencia Técnica tiene a su cargo las áreas de Administración Municipal, Finanzas, Obras y Servicios Públicos, y Desarrollo Comunitario.

Administración General tiene a su cargo las áreas de Contabilidad y Presupuesto, Servicios Generales y Banco de Datos. Las áreas que tienen desarrollo de actividades son: Administración Municipal, Finanzas y Obras, Servicios Públicos; por el momento no tienen personal para Desarrollo Comunitario. Si se presenta alguna demanda sobre este tema, contratarán consultores a corto plazo.

### 2.3.2 La Asociación de Municipios de Honduras - AMHÓN

La Asociación de Municipios de Honduras fue creada por Decreto Presidencial, hace 30 años. Su objetivo es la defensa de la autonomía política y presupuestal de las Municipalidades.

La membresía de AMHON es obligatoria, por ley. Existen 191 municipalidades en todo el país.

Su órgano directivo está constituido por 18 miembros titulares y 14 suplentes. Cada Departamento está representado en AMHON por el Alcalde del Municipio Cabecera de Departamento.

AMHON se financia con aportes del 0.5% de los ingresos de las Municipalidades.

En el PDM, la AMHON participa en Programas de Asistencia Técnica en temas de Planificación, de Asesoría Legal en defensa de Municipios, preparación de leyes, y financieros.

1. La institucionalización del entrenamiento a través de dos universidades, la Universidad San Pedro Sula, en el Nor Oriente, y la Universidad Tecnológica Centroamericana, en el Centro.
2. La realización de cursos, seminarios y mesas redondas.
3. La realización de investigación y estudios del sector municipal.

#### **2.4.1 Universidad Tecnológica Centroamericana - UNITEC**

UNITEC está brindando servicios a los gobiernos locales de la región central del país, para realizar capacitación de personal, seminarios y estudios de investigación.

Esta universidad ha contratado un grupo de profesionales especializados que están preparando material para un futuro programa de capacitación a distancia.

Los contenidos que están abordando en la capacitación comprenden 6 módulos:

- Administración Básica Municipal
- Desarrollo Comunitario
- Servicios Municipales Corporativos
- Planeación y Desarrollo Urbano
- Administración y Gestión Municipal
- Contabilidad y Finanzas Municipales

#### **2.4.2 Universidad San Pedro Sula**

La Universidad San Pedro Sula cuenta entre los miembros de su Consejo Consultivo a representantes de la AID, la AMHON y la DGAATM.

La educación en Honduras consta de seis años de primaria, tres de media y dos de bachillerato técnico, clásico o mercantil; luego vienen las universidades con sus facultades clásicas.

El programa del Componente de Capacitación en esta Universidad está siendo proyectado como un bachillerato en Gestión Municipal, para ser desarrollado bajo dos modalidades: a tiempo completo, en el horario diurno de 7 a 12 de la

mañana, durante tres años. Se preve la participación de técnicos municipales becados a tiempo completo. De otro lado, se piensa en un programa de año y medio o dos como carrera intermedia en Administración Municipal, que solo ortorgaría un diploma.

Un primer aspecto que han determinado, mediante estudio de mercado, es la magnitud de la demanda social de formación educativa en el ámbito municipal.

Asimismo, se ha establecido el requerimiento mínimo de conocimientos, habilidades, destrezas y actitudes del egresado en el Plan de Capacitación Modular.

Se ha estimado los gastos del personal permanente. Su monto no fue expresado.

Desarrollo de material didáctico, preparando textos y guías de instrucción bajo un esquema genérico en función de cuatro temas principales: Administración, Finanzas, Servicios de Infraestructura y Servicios a la Comunidad.

### 3. INFORMACION DE LAS ENTREVISTAS EN EL SALVADOR

La visita a la República de El Salvador - a diferencia de la visita en Honduras- empezó desde la base: no sólomente se reunió el personal de AID para ubicar al Programa "Municipalidades en Acción", MEA, en sus actividades y en la política nacional, sino también escuchó los intereses específicos de cada uno de los miembros de la misión de Perú para organizar el programa de visitas. Se aprovechó el fin de semana para asistir a diversos "Cabildos Abiertos". También fuimos invitados a la presentación del primer "draft" por los evaluadores del MEA contratados por AID. Los dos días últimos fueron dedicados a reuniones con entidades supramunicipales, instituciones de cooperación técnica y ONGs de desarrollo vinculadas al asunto municipal. Fuera de agenda, se tuvo oportunidad de conversar independientemente con empresarios y personalidades del ámbito privado nacional y de la esfera internacional.

#### 3.1 Alcaldesas, Alcaldes y Líderes Comunales en Chalatenango

En la alcaldía de Chalatenango pudimos asistir a la reunión de alcaldes "exiliados" convocada por los evaluadores de AID.

Presidió la reunión la Alcaldesa de cabecera (Chalatenango) rodeada por cinco alcaldes de cantones rurales, llamados "exiliados" dado que a raíz del conflicto no han podido volver a sus tierras e inmuebles y están ocupando como "tenedores" otros terrenos y bienes.

Este asunto de "desplazados" se presenta fundamentalmente en territorios que fueron administrados por el Frente (FMLN) y, al mismo tiempo que se vuelve a la tierra con ex-guerrilleros y ex-soldados, hay una urgente necesidad de ordenar estos "tenedores" precarios frente a los "propietarios" legítimos.

Respecto a los movimientos de fondos, se quejaron de las trabas burocráticas y la necesidad de hacer de "carpeteros" (gestores de expedientes) para realizar las gestiones oficiales.

A pesar de ser autoridades, reconocen que hay dificultades con ONGs o con iglesias que quieren mantener su "independencia" frente al gobierno local.

Sobre el valor del "Cabildo Abierto", manifestaron que es de gran utilidad para el pueblo y más para las áreas rurales, no sólo para pedir, sino también para conocer la política municipal. Por otra parte, del cumplimiento de los acuerdos depende la credibilidad de la autoridad, pero los flujos de fondos dependen del gobierno central, a través de la Secretaría de Reconstrucción Nacional, el Fondo de Inversión Social, y ministerios específicos. Al comienzo hubo disposición formal del Frente para no asistir a los Cabildos Abiertos, ni aceptar los proyectos del estado. Mediante negociación se logró una participación plena y un juego limpio con las organizaciones de base.

Algunos alcaldes manifestaron que el problema número uno es la vivienda, pero es imposible resolverlo de inmediato por los montos requeridos y por que la prioridad del Gobierno está dada a la infraestructura básica: caminos y carreteras, agua y saneamiento, educación y salud.

En relación a la intervención de los partidos políticos en la gestión municipal, manifestaron, que no han sido obstaculizados por su partido cuando han trabajado con comunidades que tienen mayoría de otros partidos. Otros alcaldes dijeron que no han sido cuestionados por su apertura democrática con el FMNL.

Todos los alcaldes coincidieron en que existe una brecha entre los procedimientos teóricos y la realidad de

los pueblos, debido al bajo nivel educativo y bajo nivel de conciencia cívica para la participación en la toma de decisiones del municipio.

El Comité de Comunidades Repatriadas (CCR) es el órgano de concertación entre poblaciones desplazadas y autoridades municipales o gubernamentales.

### 3.2 Cabildos Abiertos

La preparación de los cabildos se inicia a partir de la legalización de las directivas comunales que es realizada por la Dirección de Desarrollo Comunal de las municipalidades, quien otorga la personería jurídica a las directivas que participan en los cabildos.

Un mes antes de realizar el cabildo, el alcalde o sus regidores en visita a las comunidades anuncian la fecha, hora y lugar donde se realizará el Cabildo. Luego, con una semana de anticipación, envían citaciones por escrito a cada una de las directivas -tengan o no personería jurídica- para que asistan a los cabildos.

#### - Teotepeque (Dpto. de La Libertad)

En el pueblo natal de F. Martí se realizó un cabildo presidido por el Alcalde, Don Mario Matos, dos concejales y el secretario municipal.

El ámbito municipal cuenta con una población de 14,000 habitantes, de los cuales 4,000 viven en la cabecera. Asistieron al cabildo alrededor de 60-70 personas.

El Alcalde empezó la sesión del cabildo informando a los asistentes sobre los resultados de su gestión en la ejecución de los proyectos en los diferentes caseríos y sobre las gestiones de búsqueda de financiamiento para atender otros pedidos de la población.

Luego, los representantes de las comunidades presentaron sus pedidos para ser atendidos con el presupuesto de 1994, acompañados de los pobladores de cada barrio o caserío, ubicándose frente a la mesa directiva y a la vista de todos los asistentes. El Alcalde recoge las solicitudes con apoyo del secretario quien, a su turno, realiza un consolidado. La priorización de los pedidos se realiza con los concejales en sesiones del consejo municipal, que no son públicas.

- Chinameca (Dpto. de San Miguel)

La población urbana de Chinameca es de 15,000 habitantes, y la total del ámbito municipal es de 55,000 habitantes.

Asistieron al Cabildo entre 120 y 150 personas, dirigentes y pobladores de diferentes caseríos predominantemente urbanos.

Según el Alcalde, las perspectivas de desarrollo de su ámbito municipal exigen una base productiva sólida que sustente el financiamiento de los servicios básicos. Para la infraestructura mayor requiere el apoyo descentralizado del estado.

Como autoridad está dedicado a la educación (locales escolares), infraestructura (mejoramiento de camino) y energía (luz eléctrica).

El Concejo Municipal está recibiendo del Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal, ISDEM, asesoramiento, mientras considera a la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador, COMURES, como su "sindicato" frente al estado. En San Miguel, la mitad de los alcaldes son del partido de gobierno y la mitad de la oposición (10+10=20).

Desde los cantones se observa mayor participación y seguimiento de los acuerdos. La ciudad es "muy politizada". El Alcalde estima que la gestión municipal debe ser del tipo "empresa privada" y que él debe dar el ejemplo de desempeño eficaz y eficiente a sus funcionarios.

Los cabildos buscan un mayor acercamiento de la población con el alcalde y las directivas comunales; el objetivo es que la población se identifique con sus líderes en el gobierno local, más que con las instituciones financiadoras o las que apoyan un proyecto.

Es obvio que en El Salvador los cabildos se realizan por mandato legal. El Código Municipal obliga a los municipios realizar por lo menos cuatro cabildos durante el año. En el caso de Perú este aspecto no está precisado.

También el cabildo se realiza porque hay fondos que lo incentivan; además de los recursos del MEA están los fondos de Incentivo Municipal. Aquí hacemos una reflexión sobre si la población toma al cabildo como un fin para obtener recursos, en tanto que el MEA lo con-

sidera como medio para lograr la participación. Los incentivos pueden constituir una distorsión.

Hay necesidades y/o problemas que los dirigentes van a llevar a los cabildos que no corresponden al "menú" del MEA. Un ejemplo es el pedido de obras por comunidades que están ocupando tierras que no son de su propiedad; no puede ser atendido por esta situación jurídica. Entonces, los cabildos al no dar respuesta a problemas más sentidos de la población arriesgan perder credibilidad.

### **3.3 Secretaría de Reconstrucción Nacional**

El Programa de Municipalidades en Acción tiene como objetivo principal el fortalecimiento de la democracia, mediante la participación de la comunidad en los cabildos, identificando sus necesidades y fiscalizando la labor municipal. Por tanto, los proyectos que son ejecutados por este programa constituyen un incentivo para la participación y la capacitación en los procedimientos técnico-administrativos para los funcionarios, concejales y alcaldes.

Con el fin de fortalecer la autoridad local, la Secretaría esta promoviendo la creación del Concejo Especial Departamental, CED, que es la asamblea donde se reúnen todos los alcaldes del departamento con otros grupos sociales, empresas privadas, instituciones sin fines de lucro, sectores ministeriales y otras organizaciones, para priorizar y negociar los proyectos de interés general, potenciando de este modo las representaciones legítimas y la solidaridad entre municipios.

El CED tiene una asignación de 4 millones de colones por departamento, los cuales son repartidos de manera equitativa entre los municipios que los integran, con criterios objetivos acordados con la Secretaría de Reconstrucción Nacional.

Estos mecanismos son parte de la estrategia de descentralización, junto con los Fondos de Incentivos Municipales (FIM) y de Fortalecimiento Institucional (FFI) así como del Comité de Desarrollo Municipal (CDM).

### **3.4 Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal - ISDEM**

El ISDEM es una institución autónoma de utilidad pública, vinculada al Ministerio de Planificación. Sus objetivos son:

- Dar asistencia técnica a los Municipios en las áreas de administración, contabilidad, catastro, presupuesto y organización.
- Dar asistencia financiera mediante la gestión de créditos de la banca internacional en condiciones blandas -a tasas de 5-6% anual- para luego prestar a los municipios con un interés del 8-10%.
- Planificación del desarrollo municipal.
- Capacitación.

### **Asistencia Técnica**

La asistencia técnica esta orientada a mejorar el manejo de tasas y del presupuesto municipal. Comprende: a) actualización del costo de los servicios; b) lucha contra la morosidad; c) catastro más ágil; d) organización más dinámica.

Otro de los campos de la asistencia técnica es la reforma tributaria a fin de modificar el sistema para hacerlo más sencillo y un efectivo generador de ingresos. Incluye, asimismo, el impuesto predial con cobranza directa por el municipio, desarrollo de una base de datos y manejo estadístico actualizado.

La estrategia de descentralización a cargo de la Comisión de Coordinación de Descentralización y Desarrollo Municipal, integrada por el Ministerio de Planificación, la Secretaría de Reconstrucción Nacional, la Presidencia del ISDEM, la Presidencia de la COMURES, el Ministerio de Hacienda y una Secretaría Ejecutiva a cargo del Gerente General del ISDEM, con sede en la COMURES.

### **Asistencia Financiera**

La estrategia de acción del ISDEM está orientada al financiamiento de pequeños proyectos y de grandes obras urbanas. A la fecha se han otorgado 142 créditos para infraestructura de comercialización y comunicación, invirtiéndose 14 millones de colones para obras en 16 ciudades.

### **Capacitación**

La capacitación es desarrollada a través de cursos periodicos en materia de costos y tarifas, contabilidad de costos, elementos del costo, presupuestos, procedimiento de recaudación, programación de actividades, preparación de presupuesto de ingresos y egresos. En

tres años, han participado 12000 personas entre alcaldes y concejales, funcionarios y empleados municipales.

Las demandas de asistencia técnica de los Municipios están ubicadas en tres campos:

1. Organización, por la evidente necesidad de aprender a optimizar su funcionamiento y el manejo de sus recursos.
2. Catastro, con la finalidad de actualizar sus padrones de contribuyentes e incrementar sus recursos propios.
3. Planificación y presupuesto, por la necesidad de conocer los procedimientos para programar sus actividades y proyectar y prever los recursos financieros requeridos.

El ISDEM está proyectando crear la carrera municipal y el Centro de Capacitación Municipal con apoyo de la cooperación técnica internacional.

El diseño del programa de capacitación del ISDEM parte de los siguientes planteamientos:

En primer lugar, identifica el perfil de los alcaldes de pequeñas localidades, que se caracterizan por tener un bajo nivel educativo y llegan a la posición de alcaldes por "entusiasmo", ignorando las funciones y responsabilidades que el cargo les exigirá.

En segundo lugar, se encuentran los alcaldes de las localidades medianas, que se caracterizan por tener formación intermedia y con cierto conocimiento de las responsabilidades que deberán asumir.

Finalmente, tenemos aquellos alcaldes de municipalidades mayores, generalmente comerciantes, industriales o profesionales que consideran la alcaldía como peldaño de su carrera política.

Para las actividades de capacitación el ISDEM cuenta con apoyo financiero de instituciones tales como:

- a) Federación de Crédito, para escuelas de capacitación (con fondos OEA).
- b) Ciudades Unidas (Francia), para formación.
- c) SEMA-BID, para gestión del medio ambiente.

d) Mitsubishi (Japón), para recolección y disposición de residuos sólidos.

La percepción de la población sobre lo que espera de su alcalde es una variable importante para el diseño de la capacitación.

### 3.5 Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador - COMURES

La COMURES está constituida por todos los Alcaldes de las 262 municipalidades de El Salvador. Sus directivos son designados en función del número de votos que hayan obtenido en las elecciones. Sus principales líneas de acción son la participación en la descentralización del Estado, la defensa de la autonomía municipal y concertación política para el fortalecimiento de las Municipalidades.

COMURES viene participando en el plan de reconstrucción nacional promocionando el retorno de los alcaldes que fueron desplazados durante la guerra.

Otra acción de soporte es la promoción de los Consejos Departamentales de Alcaldes, CDA, los cuales fueron instaurados por la Secretaría de Reconstrucción Nacional.

Gracias a su gestión, se concertó y canalizó la cooperación técnica internacional para la capacitación y asistencia técnica a los gobiernos locales con base en las necesidades presentadas por los propios Alcaldes.

En la actualidad proyecta realizar una campaña educativa cívica orientada a la sensibilización y participación de la población en los gobiernos locales.

Mediante convenios con las municipalidades, COMURES viene trabajando para brindar determinados servicios como: catastro urbano, planeamiento del desarrollo urbano, y para que las municipalidades tengan autonomía financiera a través de una mayor recaudación de tributos.

Ha recibido una donación de la AID por un monto de cuatro millones de dólares para que las municipalidades de todo el país -a través de proyectos de inversión, de capacitación y de participación comunal- logren su sostenibilidad.

El éxito obtenido a la fecha de nuestra visita, reportado por los directivos de COMURES, ha sido el control

de la corrupción mediante la práctica de auditorías y la asistencia técnica para la aplicación de las normas y procedimientos de fiscalización de la Secretaría de Reconstrucción Nacional.

### 3.6 Instituto Salvadoreño de Administración Municipal - ISAM

El ISAM, con el apoyo de la Fundación Konrad Adenauer, da asesoría técnica y legal para la preparación, aprobación y divulgación del Código Municipal.

Las líneas de acción para brindar apoyo moral y real a los Alcaldes, aún a los exiliados, son:

- Capacitación técnica para cuadros municipales de todos los partidos, dirigida a alcaldes, funcionarios y empleados.
- Asistencia técnica y asesoría legal para la defensa de la autonomía municipal.
- Investigación para el análisis de coyuntura y diagnóstico de proyectos para diferentes municipios.
- Publicación de la compilación de leyes ambientales.

Su financiamiento proviene en 10% de recursos propios y 90% de la cooperación técnica internacional.

### 3.7 Catholic Relief Services - CRS

CRS participa en la Reconstrucción después de la "guerra civil", trabajando en zonas "liberadas" por el FMLN, en campañas de vacunación para todas las zonas. También, con el Ministerio de Planificación y el aporte de AID por un monto de \$250'000,000 para 5 años, están invirtiendo en tres líneas acordadas con la Secretaría de Reconstrucción Nacional, SER:

- Desmovilización de las fuerzas armadas y del FMLN.
- Municipalidades en Acción
- ONGs con programas de desarrollo

Mediante un proyecto "sombriilla" financia crédito agrícola a través de ONGs locales. Los fondos son administrados por CRS, correspondiendo 80% para proyectos, 10% para gastos operativos de CRS y 10% para

gastos de la ONG local que maneja la línea de crédito a nivel comunal.

La recuperación de los créditos es del 70% y la cartera en mora no supera el 30%, siendo menor que en la Banca de Fomento.

### 3.8 Cooperación Técnica Alemana - GTZ

La GTZ ha participado en la ejecución del Programa Municipalidades en Acción, asesorando al ISDEM desde sus inicios en 1988 en los siguientes rubros:

- Apoyo institucional
- Acción conjunta en municipios, con perfil bajo durante la guerra y más intenso a partir de 1991, con municipios "pilotos".

El apoyo institucional a la administración municipal pone énfasis en tributación, capacitación, infraestructura -con fondo rotativo, y gestión municipal -para implementar la descentralización de los servicios.

La administración tributaria municipal es objeto importante del apoyo de la GTZ, orientado a manejar el catastro para evitar la evasión tributaria, actualizar las tasas, agilizar la contabilidad para disminuir la morosidad, modernizar la ley fiscal en lo referente a los tributos municipales, especialmente: rodaje, predial y otros; adecuar los mecanismos de transferencia de las funciones del gobierno central a los gobiernos locales. Adaptar las medidas en función al tamaño de los municipios con la planificación física y financiera (buscando una posible articulación entre municipios por microrregiones).

## 4. REVISION DE INFORMACION SECUNDARIA

Reseñamos a continuación la información secundaria proporcionada por las misiones de AID en Perú, Honduras y El Salvador y por entidades visitadas en estos dos últimos países.

### 4.1 Plan de Acción del Programa MEA (El Salvador)

Plan de Acción "Municipalidades en Acción", CONARA, El Salvador, agosto 1991.

Contiene la filosofía, objetivos, políticas y estrategias del plan y su estructura operativa.

Addendum al Plan de Acción, CONARA, El Salvador, junio 1992.

45

**Manual Operativo: Alcaldías Municipales, CONARA, El Salvador, marzo 1992.**

**Cabildos Abiertos, La Revolución Pacífica en El Salvador. Publicación gubernamental.**

En la justificación del Programa Municipalidades en Acción, MEA, se señalan algunas limitantes: poca habilidad para la elaboración y ejecución de planes locales de desarrollo urbano y rural que orienten hacia un ordenamiento de actividades de carácter comunitario; limitada participación de carácter autónomo para implementar acciones de gobierno; y déficit de recursos que faciliten el desarrollo de programas institucionales en el campo de la educación, salud, cultura, así como la promoción del desarrollo industrial, comercial y agrícola.

Los objetivos específicos del MEA son: propiciar la autogestión financiera y la eficiencia administrativa municipal; promover la participación de todas las fuerzas vivas: autoridades municipales, instituciones públicas, comunidades y empresa privada en la solución de problemas que atañen al municipio; fortalecer técnica y financieramente las asociaciones departamentales de alcaldes para que a través de éstas se proceda a la dotación de servicios básicos para la comunidad.

Las estrategias seleccionadas son: empleo de incentivos financieros para promover la responsabilidad municipal en el manejo de los fondos y potenciar la participación ciudadana en la solución de los problemas locales a través de la realización de mayor número de cabildos abiertos y/o consultas populares; apoyar técnica y financieramente a las municipalidades para el mejoramiento de los sistemas e instrumentos de recolección de impuestos; identificar necesidades de capacitación de las municipalidades en las áreas administrativa, técnica y financiera de proyectos; potenciar la agrupación de concejos departamentales para desarrollar proyectos a nivel regional.

Se crearon dos fondos para el logro de los objetivos:

1) Fondo de Incentivos Municipales, para el financiamiento de proyectos de todas las alcaldías que han demostrado responsabilidad, honestidad y diligencia en el manejo de los fondos del MEA;

2) Fondo de Fortalecimiento Institucional, para apoyar a los alcaldes en los aspectos técnicos de las diferentes áreas del quehacer municipal como son estudios necesarios para apoyar la gestión municipal.

Los indicadores de progreso en la ejecución del Programa MEA son: avance de metas, generación de empleo y número de cabildos abiertos.

El MEA ha desarrollado un Manual Operativo de los Concejos Especiales Departamentales, CED. Los CED vienen a ser Asambleas Departamentales, creadas para apoyar, aprobar, y priorizar los proyectos de infraestructura y productivos que son presentados por los alcaldes de los municipios, las autoridades departamentales y la empresa privada (MEA: Plan de Acción 1991).

#### **4.2 Lineamientos Generales del Programa Municipalidades en Acción**

El Cabildo Abierto es el lugar donde las comunidades exponen sus necesidades, especialmente aquellas que al ser satisfechas benefician a la mayoría de la población. El Código Municipal establece que por lo menos cuatro cabildos al año deben realizarse. La agenda de los cabildos debe incluir: a) presentación de necesidades comunales prioritarias; b) información del concejo municipal a las comunidades sobre la justificación de la priorización de los subproyectos que fueron presentados en el cabildo anterior; y c) información por escrito a las comunidades favorecidas sobre la situación y avance físico y financiero de los subproyectos en ejecución o terminados.

Los tipos de subproyectos elegibles son: vías de acceso, educación, servicios de salud, acueductos y alcantarillados, edificios municipales, electrificación, casas comunales, subproyectos económicos y sociales y subproyectos ecológicos.

#### **4.3 Fondo Hondureño de Inversión Social - FHIS**

"Tres años combatiendo la pobreza". (Creación, desarrollo y resultados del FHIS). Presidencia de la República de Honduras. Fondo Hondureño de Inversión Social. Tegucigalpa, agosto 1993.

Contiene la política social del gobierno; justificación, descripción y características operativas; identificación de aspectos fundamentales para el éxito y algunas limitaciones en las operaciones; las proyecciones del FHIS.

El funcionamiento del FHS es descentralizado tanto en la identificación y diseño de los proyectos como en su administración y ejecución. Los beneficiarios tienen participación en la identificación de sus requerimientos. Para ello, el Fondo promueve la presentación de sugerencias e ideas de proyectos y da la asistencia técnica para que elaboren los diseños, en base a formatos. La administración de los fondos se realiza a través de instituciones intermediarias y la ejecución por contrato. Los beneficiarios se comprometen a colaborar en el seguimiento del proyecto y a ayudar en el cuidado de las obras. No está explicitada la participación de las municipalidades en este programa, lo que demuestra su falta de articulación con el programa MEA y el proceso de descentralización.

#### **4.4 Estatutos de la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador - COMURES**

**Estatutos de la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador. San Salvador, abril 1992.**

Norma las características gremiales, políticas y legales de la Corporación y define su estructura y funciones.

COMURES, con 262 municipalidades asociadas, tiene por finalidad la defensa de la autonomía y competencia municipal, promoviendo y perfeccionando los principios democráticos y participativos a través de la representación efectiva de las municipalidades ante las instancias políticas, económicas y normativas de los órganos centrales del Estado. Desarrolla sus actividades en tres áreas:

- Gremial: coordina la acción conjunta de todas las municipalidades, dirigida al fortalecimiento y defensa de la autonomía municipal.
- Política: promueve y consolida el proceso de reforma tendiente a la descentralización económica, política y administrativa de las municipalidades, apoyando sus facultades autónomas y democráticas para fortalecer la capacidad de los gobiernos locales de convertirse en promotores de su propio desarrollo junto con las comunidades.
- Legal: participa en la elaboración de anteproyectos de leyes y en la gestión para su aprobación, a fin de facilitar a las municipalidades un marco jurídico adecuado al desarrollo de su autonomía y su mejor administración.

#### 4.5 Asociación de Municipios de Honduras - AMHON

**Asociación de Municipios de Honduras. Folleto de presentación.**

**Ley de Municipalidades y su Reglamento. Tegucigalpa, marzo 1993.**

Contienen el marco jurídico y administrativo, y las reformas iniciadas con la modernización del Estado, que han tenido al Comité Interinstitucional de Descentralización y Fortalecimiento Municipal como ente promotor.

Presenta los instrumentos previstos y los resultados económicos del proceso de descentralización, y en anexo, las características de las municipalidades antes de 1990.

La AMHON se considera "un instrumento de autodeterminación local". Tiene en la actualidad 191 municipalidades asociadas. Sus fines son: el mantenimiento y realización del principio de la autonomía municipal; la representación de los intereses del conjunto de las municipalidades, promoviendo una efectiva autonomía financiera, jurídica, política y administrativa de las municipalidades; la asistencia para estudios y soluciones a problemas técnicos, administrativos, legales y otros; la representación de las municipalidades ante organismos institucionales, Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial o comisiones especiales; la promoción y gestión de intercambio de experiencias e información de acciones del gobierno central o de agencias nacionales e internacionales.

"Ser Alcalde es motivo de legítimo orgullo y constituye un verdadero desafío para acometer la solución de los problemas de las comunidades, usando la imaginación, la creatividad y la moral en alto, para que los pueblos sientan que los alcaldes son sus alcaldes".

"El Contexto Económico y Social del Proceso de Descentralización en Honduras". Por el Ing. Alfredo Alvarado, Director Ejecutivo de AMHON (documento interno).

En más de 40 municipios (15%) se a va transferir la educación básica, trasladando competencias y recursos. De los recursos municipales, 10% a 15% se destinan al mantenimiento y construcción de centros escolares. En el futuro inmediato se pretende trasladar a las municipalidades la supervisión y vigilancia del funcionamiento de los centros escolares con la cooperación de las juntas de vecinos.

En ciudades menores de 15,000 habitantes se postula la descentralización de los servicios básicos de salud. Se pretende incorporar las organizaciones privadas de desarrollo y las juntas de vecinos y patronatos en la implementación de programas de educación sanitaria, preservación del medio ambiente y mantenimiento preventivo de la infraestructura de salud.

Para obras de infraestructura mayor, existen prioridades de inversión a través del Fondo Hondureño de Inversión Social, FHIS, y recursos de transferencia (5% del presupuesto nacional) a las municipalidades para obras de salud y saneamiento (agua y desagüe, letrinización, centros de salud). Existen comités de vialidad urbana para la infraestructura de transportes, con un subsidio estatal asignado a veintiún municipios a través de ciento sesenta y ocho empresas de transporte (el 80% de éstas opera en Tegucigalpa y en San Pedro Sula).

El sistema de acueductos y agua potable está a cargo del Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillado (SANAA), que maneja seis empresas descentralizadas a nivel municipal (con la cooperación española).

El Comité Interinstitucional de Descentralización y Fortalecimiento Municipal tiene como misión: redimensionar el aparato estatal en función de criterios de eficacia, eficiencia y equidad; fortalecimiento de la autonomía municipal en todos sus aspectos: político, administrativo y financiero, para consolidar la democracia participativa.

**"Propuesta de Curriculum Académico"** (Luis Alberto Fuentes)

Para modernizar la administración pública se piensa transferir a los gobiernos locales muchas de las competencias conculcadas por el gobierno central; por tanto, se requiere una formación aplicada a la gestión municipal. Consistiría en un programa de tres trimestres, dos de clases y uno de práctica profesional supervisada en una Municipalidad.

Las asignaturas principales serían las siguientes:

- Legislación Municipal
- Organización Municipal
- Desarrollo Comunitario

- Administración Tributaria Municipal
- Administración de Personal Municipal
- Administración Financiera Municipal
- Planificación del desarrollo de la comunidad y de los servicios públicos municipales, rurales y urbanos.
- Procedimientos de gestión para la contratación y adquisición municipal de obras, bienes y servicios.

#### 4.6 Fundación para el Desarrollo Municipal - FUNDEMUN

Fundación para el Desarrollo Municipal. Folleto de presentación.

Resumen ejecutivo de cuatro diagnósticos de municipalidades medianas del interior.

FUNDEMUN es una organización privada que asocia a representantes de universidades, de la AMHON, de la empresa privada y profesionales vinculados al desarrollo local. Institución sin fines de lucro, apolítica y de carácter técnico, se inició con apoyo financiero del AID y la asistencia técnica de la Asociación Internacional de Administración Municipal, ICMA.

Son fines de la fundación proporcionar asistencia técnica y entrenamiento al sector municipal en relación con la administración interna, las obras y los servicios públicos brindados a sus comunidades. Las acciones que realiza pueden ser desagregadas como sigue:

1. Administración tributaria financiera
  - Catastro municipal
  - Formulación, ejecución y control del presupuesto municipal.
  - Diseño e implementación contables (con manuales y guías).
  - Organización del control interno: auditoría
  - Control tributario
2. Administración de obras y servicios públicos

### 3. Desarrollo Comunitario

- Organización y seguimiento de cabildos abiertos.
- Organización y operación del Concejo Municipal.
- Promoción y seguimiento de proyectos con participación comunitaria.

### 4. Administración Municipal

- Asesoría para organizar la corporación municipal (reglamento interno).
- Diseño de la agenda legislativa para la corporación municipal.
- Entrenamiento (con manuales de funciones) para regidores.
- Organización de la agenda del alcalde. Aplicación del manual de administración municipal.
- Diseño y operación de un sistema práctico de administración por objetivos.

#### 4.7 "Evaluación del Proyecto Municipalidades en Acción" - USAID. El Salvador. Por: Patricia Wilson, Duke Banks y Lewis Taylor. Checchi and Company Consulting Inc. Washington, D.C.: "Draft Executive Summary", San Salvador, November 1993.

En la sección titulada **Lecciones aprendidas** expresan las siguientes consideraciones, que resumimos:

El programa más efectivo es el que entrega resultados de la gestión del Alcalde ante sus compoblanos, y refuerza su credibilidad.

Como se ha indicado, en 1990 los programas son técnicamente eficientes, apolíticos (no partidarios) y organizan una respuesta frente a necesidades sentidas de la población; lo cual produce cambios de actitudes a todo nivel, desde el gobierno central hasta las comunidades beneficiarias pasando por los alcaldes y la realización regular de cabildos abiertos.

W

La sostenibilidad es difícil de alcanzar en un medio donde no hay tradición de pago por obras de infraestructura.

La capacidad de resolución financiera por los alcaldes no se ha logrado, dado que no tienen planes de desarrollo estratégico y que las demandas consolidadas siempre desbordan los fondos asignados.

La imagen popular del gobierno nacional ha alcanzado mayor realce gracias a la mejor imagen de los gobiernos locales.

Los diputados están en posición delicada y se beneficiarían con un fortalecimiento del gobierno local.

Las comunidades organizadas desarrollan una actitud más positiva hacia el gobierno local que las no organizadas. Las personas más activas en las comunidades locales también tienen un mejor desempeño frente al gobierno local. Se crea entonces un puente natural entre el gobierno local y las organizaciones comunales. La población está tan atraída por los Cabildos Abiertos que asistiría aún si no hubiesen fondos para repartir a las comunidades.

La población desea participar más en su gobierno local, no sólo para pedir, sino también para planificar, priorizar, ejecutar, resolver problemas, y garantizar el mantenimiento de los proyectos.

Los alcaldes también quieren realizar más que proyectos puntuales. Les interesa el planeamiento estratégico tanto con las comunidades como con otros alcaldes y sus bases.

Los intelectuales urbanos son más "cínicos" respecto a los programas de participación gubernamental que los propios grupos de base. De hecho, la reconciliación se hace primero en los espíritus y los corazones del pueblo antes de penetrar en el núcleo duro del intelectual urbano.

**4.8 "Hacia una Cultura de Participación" por Nelson Amaro. PDM - Oficina de Desarrollo Municipal e Infraestructura/USAID. Tegucigalpa, abril 1993.**

Contiene la imagen objetiva; estrategias generales y específicas, "los puentes entre la municipalidad y la comunidad"; el nuevo ordenamiento jurídico; conclusiones y recomendaciones.

El proyecto cuenta con un documento que resume la situación de los gobiernos locales y el proceso de participación en Honduras, relevando para ello aspectos legales, organización política, órganos de apoyo del proceso y mecanismos a través de la historia, que han dado la base del comportamiento del pueblo hondureño en asuntos de participación comunal predominante en el país.

El documento señala que hay nueve mecanismos de participación:

Los consejos de desarrollo municipal, los cabildos abiertos, el plebiscito, las elecciones municipales, las alcaldías auxiliares, las audiencias públicas, las comisiones nombradas por la corporación municipal, las juntas de desarrollo y la separación de funciones de ordenador productor y financiador de bienes y servicios de los municipios. Estos son los principales pilares de la democracia en Honduras. No se encuentran aparentemente actuando a plenitud y necesitan un fortalecimiento para lograr la verdadera instauración de una cultura de participación en Honduras.

Las acciones del proyecto MEA, han apuntado en un primer momento al fortalecimiento del marco legal, organizacional y gremial de los gobiernos locales. Se está llevando a cabo una segunda etapa donde a través de la educación se propician las condiciones de participación de los miembros de las instituciones en los gobiernos locales.

Sin embargo y a pesar de señalarlo en el documento, no encontramos evidencias ni en el documento ni en el campo, de acciones dirigidas a la comunidad, a pesar de señalar la importancia de una visión de la relación constructiva que debe haber entre las autoridades municipales y la comunidad.

**4.9 Convenio Interinstitucional Proyecto de Municipalidades 1993-1994. Lic. Antonio Escoto. Universidad Tecnológica Centroamericana, UNITEC.**

Convenio interinstitucional entre:

- Secretaría de Gobernación y Justicia
- Universidad Tecnológica Centroamericana
- Agencia para el Desarrollo Internacional, Tegucigalpa, Honduras.

94

Contiene objetivos y el plan de labores: capacitación, investigación, seminarios, así como normas operativas del convenio y del personal del proyecto. Anexos.

**Proyecto de Municipalidades: necesidades de capacitación en Alcaldías según proyecto municipal.** Lic. Antonio Escoto López, coordinador.

Contiene: información general, análisis de capacitación por departamento, análisis global para áreas de capacitación requerida; determinación de parámetros de necesidades de capacitación; sede de la capacitación; conclusiones y recomendaciones. Anexos.

La Secretaría de Estado en los Despachos de Gobernación y Justicia y la Universidad Tecnológica Centroamericana han firmado un convenio de cooperación a fin de desarrollar las alcaldías y darles el impulso que necesitan acorde con la nueva Ley de Municipalidades.

Las actividades a desarrollar cubren el siguiente plan básico: capacitación, investigación y seminarios. El plan de capacitación comprende cursos en las siguientes temáticas: Administración y Finanzas, Servicios Públicos y Desarrollo Comunitario. La investigación se hará en el campo del Desarrollo Municipal de Honduras.

Los seminarios versarán sobre: Estrategias y Políticas de Participación Comunitaria y Promoción y Desarrollo Local; Servicios Públicos Municipales; Costos, Impacto y recuperación; Municipalidad y protección del Medio Ambiente; Proceso de Elecciones y Municipalidad.

Además del documento que señala los puntos antes mencionados, de la conversación sostenida con miembros representantes de la UNITEC, sabemos que se está trabajando en un programa de bachillerato en Gestión Municipal, y posteriormente abordarán el de una maestría en el mismo campo.

En el trabajo que viene realizando la UNITEC se aprecia una interesante visión de los grandes temas que involucra la gestión municipal. Quizás esto ayude a homogenizar criterios en las municipalidades que reciban la capacitación. Sin embargo, no se aprecia un análisis de situación en materia de carencias de los funcionarios que actualmente vienen desempeñándose en las municipalidades, producto de un diagnóstico de necesidades de capacitación.

De otro lado, las proyecciones del futuro programa de maestría, dado el mercado existente, no se justifica en el contexto Hondureño, a menos que se piense proyectarlo internamente.

## 5. PRINCIPALES HALLAZGOS EN LOS DOS PAISES

A partir de las entrevistas sostenidas en cada institución y de la documentación recibida, organizamos los hallazgos en función del núcleo central y de su entorno.

El núcleo central lo constituye el gobierno local apoyado por los programas correspondientes de AID.

El nivel siguiente son las asociaciones de Municipalidades, consideradas como "abogado" o "sindicato" de la municipalidad como ente autónomo.

El mayor nivel es el del gobierno central en su relación con el conjunto del país.

Otros tres elementos importantes, que de diverso modo se relacionan con los tres niveles descritos son los organismos no-gubernamentales, el sector privado y la cooperación técnica internacional.

### 5.1 Gobiernos Locales

En este nivel destacamos los elementos distintivos de la cooperación de la AID a los gobiernos locales.

#### Diseño de los Proyectos

El diseño de los Proyectos: Programa de Desarrollo Municipal -PDM- en Honduras, y Municipalidades en Acción -MEA- en El Salvador, responde a los requerimientos de un proceso de descentralización y consolidación democrática, basado en la participación de la población a través de cabildos abiertos, en la planificación, ejecución y evaluación de los proyectos de desarrollo local.

#### Estrategias

La estrategia de estos proyectos es diferenciada en cada uno de los dos países visitados. En Honduras, el PDM apunta a priorizar el fortalecimiento institucional, enmarcado en el proceso de modernización del Estado, entendido como la privatización de los servicios que presta. Un ejemplo claro lo constituye el trabajo de CONCORD, empresa privada contratada para realizar el catastro urbano y rural para los municipios. Como sector privado incluyen a las ONGs, la Fundación para el Desarrollo Municipal y las universidades privadas.

En El Salvador, el Estado es el rector del proceso. El MEA constituye el brazo derecho del proceso de reconstrucción nacional a cargo de una Secretaría, con rango de Ministerio, a través de la cual se canalizan los recursos a los municipios. La participación del sector privado se da a través de ONGs, destacando el caso de Catholic Relief Services - CRS, que actúa mediante un proyecto sombrilla administrador de fondos para crédito rural que son manejados por cuarenta ONGs locales. Esta estrategia es importante por que permite potenciar los recursos humanos integrados por profesionales e intelectuales calificados del país que trabajan para las ONGs, que pueden constituirse en líderes y/o gerentes del proceso de desarrollo democrático del país.

### **Mecanismos e Instrumentos**

Los lineamientos del MEA constituyen los instrumentos para que los Alcaldes se movilicen para recoger pedidos de las necesidades de la población, gestionen fondos de diferentes fuentes y ejecuten juntamente con la población que los ha elegido.

Los cabildos abiertos constituyen el mecanismo por el cual las comunidades hacen llegar sus necesidades a los municipios, a través de sus líderes. Lue-go el Alcalde junto con los regidores prioriza los proyectos que serán atendidos por el programa MEA. Los cabildos que hemos visto han tratado dos puntos de la agenda que debe tener un cabildo: presentación de necesidades e informe del Alcalde sobre los proyectos y gestiones realizados. Los cabildos aún no cumplen una función fiscalizadora de la gestión municipal.

Los cabildos funcionan por que tienen como incentivos los recursos del MEA y son obligados a realizarlos por mandato de ley. Esta característica puede tener implicancias en la sostenibilidad de este mecanismo, ya que no responde a la voluntad de la población, si no se realiza un trabajo fuerte de sensibilización de la población y capacitación de los líderes comunales y de gobiernos locales.

Los proyectos financiados por el MEA constituyen un instrumento para la participación de la población a nivel comunal, permitiendo un acercamiento del alcalde a los pobladores, para conocer sus necesidades, recoger información para la priorización y acortar la "distancia social" entre el líder y su pueblo.

### Operaciones

En Honduras no se tuvo oportunidad de realizar visitas de campo para entrevistar alcaldes y líderes comunitarios dado que todo el programa elaborado por la oficina local de la AID consistió en visitas y entrevistas a instituciones intermediarias, entre el Gobierno Central y los Gobiernos Locales.

En El Salvador hemos podido observar la amplitud de convocatoria y de perspectiva de los "Alcaldes de cabecera" (capital de provincia). Manifiestan un interés para articular el desarrollo urbano con la planificación regional, así como la necesidad de concertación política multipartidaria.

Se utilizan los servicios de las ONG's y/o de Agencias gubernamentales de manera articulada y no antagónica.

### Jerarquización de los Municipios:

En ambos países hemos observado una estratificación de las municipalidades:

	Honduras	El Salvador
Centros Metropolitanos	2	12
Centros Mayores	25	18
Centros Menores	40	27
Centros Básicos	124	205
	---	---
Total	191	262

En Honduras han seleccionado ciudades de los dos primeros estratos, están atendiendo 22 municipios actualmente. En El Salvador están atendiendo municipios de todos los niveles, a pesar de que los dos últimos estratos son de extrema pobreza administrativa.

En ambos países están buscando una ampliación de la cobertura de acuerdo a la política nacional, tratando de conciliar el respeto a la división territorial y la racionalización de los servicios por escala y rentabilidad.

### Capacitación

Las instituciones que se encuentran dando cursos o seminarios puntuales en aspectos de Administración, Contabilidad, Relaciones Humanas y Tributación, están abocadas al diseño de programas de mayor alcance, que sirvan para reforzar la Administración Municipal como

tal. La filosofía que tienen como marco de referencia es ofrecer una carrera técnico-administrativa específica en el campo municipal y de este modo se pretende, por un lado, lograr una mayor eficiencia y, por otro, constituir una opción de desarrollo profesional.

En el contexto de las actuales condiciones de modernización del estado, desburocratización y privatización de algunos servicios, así como las características de los gobiernos locales; los primeros años en que se den tanto el bachillerato como el programa modular, con el diseño de las carreras técnicas adecuado, es posible que logren un buen resultado.

De otro lado, vemos que la programación, si bien tiene temas que están dentro del campo de la gestión municipal, no pudimos ver sus contenidos curriculares.

Sobre el particular, se pueden señalar dos principios de base para su formulación:

1. La gestión municipal en su conjunto consta de cuatro ejes: Administración Municipal, Finanzas, Obras y Servicios Públicos y Desarrollo Comunitario.
2. La actividad política del servicio a la ciudadanía.

Estos principios son fundamentales porque en los municipios existen dos grupos objetivos: el Alcalde y su concejo municipal, cuyas necesidades están a un nivel macro de destrezas y habilidades y por otro lado, los funcionarios que constituyen el grupo que brinda los servicios municipales, cuyas necesidades están más orientadas a la gestión administrativa del servicio municipal.

Un aspecto instrumental que queremos señalar es que cualquier institución que realice la actividad de capacitación, además de tener en cuenta estos principios, deberá inicialmente desarrollar un programa en función de las necesidades del grupo objetivo real (191 municipalidades existentes) y posterior o paralelamente ofrecer a un público objetivo genérico ya sea un programa regular (bachillerato) o modular que permita al público en general seguir una carrera dentro de la administración municipal.

La actividad de investigación, será el instrumento para responder a los problemas que se presentaran en el proceso de capacitación.

## 5.2 Asociación de Municipalidades: AMHON Y COMURES

Asociación nacional de gobiernos Municipales cuyas actividades podríamos resumir en:

- Capacidad de respuesta a las demandas de los socios.
- Abogado de los derechos y defensa de la autonomía municipal.
- Representación de todos, grandes o chicos.
- Rol de capacitación (que no le corresponde), descuido de su papel central de defensa de la autonomía municipal.

En Honduras, hay oposición a la creación del Instituto de Desarrollo Municipal, considerado como una intromisión del gobierno central.

En El Salvador, COMURES ha instalado órganos descentralizados a nivel de cuatro regiones, con la finalidad de atender más eficientemente las demandas específicas de sus asociados. COMURES mantiene relaciones de concertación con el ISDEM.

Los Alcaldes deben tener presente y concertar con una constelación de organismos que actúan en el ámbito municipal, tales como: las Iglesias, las empresas, las ONGs y la CTI cada una con sus propias estrategias y con necesidades de contacto, operación e información de parte del Municipio.

## 5.3 Gobierno Central

En Honduras: la Dirección General de Asesoría y Asistencia Técnica Municipal DGAATM; el Fondo Hondureño de Inversión Social FHIS; y la Comisión de Asuntos Municipales del Congreso Nacional.

En El Salvador: el Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal ISDEM; el Fondo de Inversión Social FIS; la Secretaría de Reconstrucción Nacional SER.

El proceso de "modernización" del Estado significa un achicamiento del aparato público y una privatización de distintos servicios rentables.

El proceso de "descentralización" significa un acortamiento de la distancia entre administradores y administrados, y una distribución del aparato público regionalizado.

Dentro de la gama de servicios municipales se llegará a la "privatización de los beneficios y a la socialización de los costos".

Hay una tradición de la Dirección General de Gobierno de mantener el acervo de la administración municipal y el monitoreo de la gestión fiscal, resultando ser el guardián de la política nacional para defender la soberanía frente a la "solidaridad internacional".

Respecto a los programas de inversión social, éstos entran a competir con el municipio, siendo operados desde el gobierno central con estrategias diferentes a las del MEA y realizan obras a todo costo, incluso el pago de mano de obra local, excluyendo los mecanismos de consulta antes de iniciar una obra.

Estos programas por la magnitud de sus recursos podrían dinamizar una política municipal de desarrollo integral.

#### **La Comisión de Asuntos Municipales del Congreso Nacional**

Papel rector (de ex-alcaldes congresistas), para formular la Ley de Municipalidades, defender el fuero y vigilar la no intervención del Estado frente a la autonomía de los gobiernos locales.

El camino recorrido por las Alcaldías ha estado salpicado entre dictaduras "dedocráticas" y elecciones democráticas, bajo las autoridades de turno.

Existe una necesidad de articulación regional entre municipios por semejanzas de problemas y para contrarrestar el alto peso que tiene la Capital del país y las cabeceras de departamento.

La Comisión busca garantizar los mecanismos legales para encaminar la participación popular permanente.

#### **Secretaría de Reconstrucción Nacional**

La Secretaría de Reconstrucción Nacional tiene un rol de alta política debido a su vinculación directa a la Presidencia de la República (rango ministerial). Tiene un papel estratégico en la reconstitución del tejido democrático del país después de doce años de guerra (primera prioridad). Tiene un profundo contenido diplomático para dar cumplimiento y realizar en los hechos los Acuerdos de Paz entre las partes antes en conflicto y hoy competidores en las lides democráticas.

Las principales acciones que atiende la Secretaría de Reconstrucción Nacional son:

- Repatriación de alcaldes exiliados
- Desarme de fuerzas armadas y grupos armados
- Canalización de la voluntad del gobierno, de las ofertas de cooperación externa, de las necesidades básicas y de las voluntades de los gobiernos locales como interlocutores únicos, legítimos y válidos para todos, sin prejuicios de ningún tipo.

Están reflexionando sobre el camino al desarrollo interno y con recursos propios, cuando se acaben los aportes externos de la CTI. Con visión de futuro para los gobiernos municipales, se busca su fortalecimiento a través de instancias intermedias como la Comisión de Descentralización y Modernización, órgano consultivo con participación regular de fuerzas vivas y del "microcosmo" de las realidades regionales.

#### **Instituto de Desarrollo Municipal - ISDEM**

Institución autónoma de utilidad pública con dependencia del Ministerio de Planificación. Realiza asistencia técnica (gestión y tributación municipal) y financiera (según líneas de créditos internacionales) y apoya la planificación del desarrollo municipal. Atiende las demandas de capacitación. Estos servicios están descentralizados a nivel de cuatro regiones operativas sin discriminación de escala o partidaria en los servicios prestados a todos los municipios. El ISDEM coordina con COMURES para no duplicar ni traslapar funciones.

#### **Ministerio de Planificación**

Entre coordinador en el proceso de descentralización para la definición de transferencia de funciones del gobierno central a los locales.

Ente interlocutor para canalizar la CTI y concertar la cobertura de la descentralización.

#### **5.4 Organismos No-Gubernamentales y Sector Privado**

Formalización de la actividad de consultoría para apoyar operaciones con Municipios.

AID promueve la participación del sector privado como estrategia de sostenibilidad.

Empresa como CONCORD ha logrado, con ayuda del AID, resultados cualitativos y cuantitativos para el manejo del catastro municipal, superiores a los del Ministerio de Vivienda en los últimos 20 años. Manejan una tecnología de punta al servicio de municipalidades modernas y aceleradas hacia su despegue.

ONG como Catholic Relief Services ha realizado una experiencia interesante porque actúa como "sombriilla" para las redes de organizaciones de base que manejan el crédito rural para campesinos organizados. Esta actividad es marginal frente al MEA, pero es valorada por la Secretaría de Reconstrucción Nacional por su dinámica y cobertura.

#### 5.5 Cooperación Técnica Internacional - CTI

Cooperación Técnica Alemana (GTZ) con el ISDEM presta asistencia técnica en tributación y finanzas, planificación y catastro, trabajando de manera articulada con el centro, las regiones y las bases del movimiento municipal.

## 6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

### 6.1 Conclusiones

- Dinámica altamente positiva de los líderes con sus comunidades para priorizar obras y de los alcaldes para gestionar los recursos necesarios y realizar las obras priorizadas. Es el resultado de la aplicación de los instrumentos y procedimientos de los programas tanto en Honduras como en El Salvador. En Honduras mediante la intermediación de Oficinas públicas, Fundación, Universidades, y Empresas privadas cada una de acuerdo a su especialidad. En El Salvador mediante la intervención directa de la Secretaría de Reconstrucción Nacional y la presencia de una ONG como "sombriilla" para llegar a través de ella a las organizaciones de base.
- El papel original de las asociaciones de Municipios como corporación para la defensa de la autonomía municipal y como autoridad responsable ante sus comunidades y la población beneficiada en general.
- Se ha observado que el ámbito de acción del MEA se limita a obras puntuales en respuesta a las necesidades expresadas por las comunidades.
- El rol del Estado esta definido para garantizar el Gobierno Municipal, mediante leyes específicas y un

sistema fiscal propio, a fin de viabilizar la municipalidad como organo "moderno y descentralizado" del desarrollo del interior del país y desde las más pequeñas localidades.

- La permanencia de instituciones nacionales y órganos rectores en materia de política municipal, ha hecho posible la puesta en marcha de políticas y procedimientos que garantizan el proceso de democratización, más allá de los cambios de gobierno nacional. Esta implementación canaliza los programas de cooperación internacional, de capacitación y asistencia técnica especializada.
- En cuanto a la capacitación, se nota un sesgo muy académico en la formulación del curriculum apuntando hacia una carrera en gestión municipal. Existe un divorcio entre el mercado real y las necesidades actuales de formación del personal municipal y el mercado potencial y las necesidades virtuales de formación de nuevos cuadros en la administración, gestión y política municipal.
- En cuanto a la asistencia técnica, se aprecia y se destaca el aporte específico de AID, GTZ, PNUD y otras agencias en diversas líneas de trabajo con municipalidades: cabildos, obras, tributación, catastro, planificación y desarrollo integral. Se requiere prever los logros necesarios para pasar la posta al gobierno municipal en un plazo prudencial y acordado entre las partes, v.g. el gobierno central, el municipio y la fuente cooperante.

## 6.2 Recomendaciones

- Para el desarrollo del programa DCD en el Perú, conviene identificar y seleccionar un organismo central del Estado moderno y descentralizado, para dar asistencia y asesoramiento a las Municipalidades Provinciales y Distritales del país. Podría ser uno de las gerencias del INADE o del Ministerio de la Presidencia.
- Del mismo modo es necesario que las Municipalidades se organicen en una asociación que reúna a los Concejos distritales y provinciales por departamento, a fin de constituir un espacio de intercambio de experiencias y necesidades, de concertación política y de planificación regional. Podemos señalar como ejemplo el caso de la provincia de Picota donde sin existir una organización formal, la dinámica del proyecto DCD ha generado un espacio de concertación

entre los alcaldes distritales y líderes comunales con el alcalde provincial y los responsables del PEAH.

- Con la finalidad de defender y garantizar la autonomía municipal sería importante fortalecer AMPE, organismo nacional de las Municipalidades del Perú; asimismo redefinir su misión, metas, objetivos y mecanismos de representatividad.
- El proceso de democratización debe articular la visión global del desarrollo municipal con las necesidades sentidas y priorizadas en las instancias de participación de la población organizada. Es fundamental pasar de la realización del "menu" actual del DCD a una planificación acorde a la duración del mandato del alcalde y su concejo desagregando las acciones presupuestadas anualmente.
- La privatización como estrategia de modernización del Estado debe ser realizada tomando en cuenta que las necesidades básicas de la población son las mismas independientemente del nivel socioeconómico alcanzado; por lo cual, se sugiere diferenciar las actividades que pueden resultar rentables en municipios urbanos, de las mismas en localidades rurales donde las posibilidades de pago de dichos servicios resultan difíciles de recuperar. Por esta razón la municipalidad debe mantener en cualquier caso el manejo normativo de la prestación del servicio.
- Es conveniente prever y definir el rol y las responsabilidades de los sectores públicos y privados para articular los aspectos de capacitación, asistencia técnica, investigación, consultoría específica sobre financiamiento y crédito municipal, y la gestión en su conjunto.
- En el caso peruano es conveniente revisar el papel desempeñado por el INFOM y el INP en el proceso de descentralización del Estado. Asimismo, conviene conocer los roles actuales del INAP y del Ministerio de la Presidencia, en relación con las Municipalidades. Existen interferencias o intromisiones en la competencia municipal desde agencias gubernamentales como FONCODES, PRONAA, algunas agencias de CTI y ONG.
- APODESA puede dar servicio para la preparación de catastro urbano y rural a las municipalidades, ya que cuenta con equipos adquiridos con apoyo de AID, y ha desarrollado programas computarizados de información geográfica, que actualmente se encuentran subutilizados.

105

- El marco de la asistencia técnica según líneas específicas debe ser fijado de acuerdo al marco global de las necesidades de capacitación.
- La capacitación que debemos programar se establecerá de acuerdo a perfiles y niveles correspondientes a los recursos humanos encontrados. Si bien los contenidos pueden ser los mismos, su divulgación debe adecuarse al grado de educación de cada auditorio en la provincia, el distrito y la comunidad.
- La asistencia técnica que se puede suministrar debe atender más directamente las demandas precisas de cada gobierno local y adaptarse al nivel profesional o técnico y a las características rurales o urbanas de la población atendida por la municipalidad. En esta materia conviene buscar módulos flexibles para responder a la problemática vivida por las autoridades, los funcionarios y los pobladores.

## ANEXO 1

RELACION DE PERSONAS VISITADAS POR INSTITUCION

- A. HONDURAS (14-17-XI)**
- a. AGENCIA PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL-AID**
- Sr. Mario Pita (Director MDI)  
Sr. Sigifredo Ramírez (Jefe PDM)  
Sr. Nelson Amaro (Asesor en DC)
- b. UNIVERSIDAD TECNOLOGICA CENTROAMERICANA - UNITEC**
- Mg. Marcial Solís (ESAN) Vice-Rector  
Lic. Antonio Escoto (Coordinador Ejecutivo)
- c. ASOCIACION DE MUNICIPIOS DE HONDURAS - AMHON**
- Ing. Alfredo Alvarado (Dir. Ejecutivo) (UNI)  
Sra. Erlys Borjas (Asesor Financiero)  
Dr. José Castillo (Asesor Legal)  
Sr. Virgilio Zelaya (Asistente Técnico)  
Sr. Jorge Espinal (Administrador)  
Sra. Jeannethe de Reneau (Auditor Interno)  
Sra. Magda Erazo (Relaciones Públicas)  
Sr. Emerito Raudales (Analista de Políticas)  
Dr. Raúl Agüero (Relaciones Inter-gubernamentales)
- d. FUNDACION PARA EL DESARROLLO MUNICIPAL - FUNDEMUN**
- Lic. Mirta González (Directora)  
Sra. Elsie Alaníz (Administradora)  
Lic. Romeo Ucles (Area de Finanzas)  
Lic. Patricia Pérez (Coordinación Técnica)
- e. CONGRESO NACIONAL: COMISION DE ASUNTOS MUNICIPALES**
- Dip. Jerónimo Sandoval (Presidente)
- f. SECRETARIA DE GOBERNACION Y JUSTICIA - DGAATM**
- Lic. Rolando Raudales (Director)  
Lic. Javier Valladares (Sub-director)
- g. UNVERSIDAD SAN PEDRO SULA**
- Lic. Consuelo Consuegra de Flores (Dir. Ejecutiva)
- 107

**h. AGENCIA DE PUBLICIDAD "VOTO SEPARADO"**

Sra. Magda Argentina (Periodista)  
 Sra. Melba Martínez (Directora)  
 Sra. Rita Pineda (Asistente)  
 Sra. Alicia Barrientos (Analista)

**i. GABINETES CONCORD**

Lic. Marco Tulio Banegas (Gerente Administrativo)

**j. FONDO HONDUREÑO DE INVERSION SOCIAL**

Sr. Leo Aguilar (Director de Seguimiento)  
 Sr. Gerardo Noé Pino (Sub-director de Necesidades Básicas)  
 Sr. José Jorge Funes (Director de Proyectos Especiales)

**P. EL SALVADOR (18-24-XI)****a. AID - AGENCIA PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL**

Ing. Aldo Miranda (Coordinador)  
 Sr. Tom Hawk (Director)

**b. ALCALDES**

Sra. Sofía Recinos (Chalatenango)  
 Sra. Dubon (Arcatao)  
 Sr. José Alvarado (Nueva Trinidad)  
 Sr. Manuel Serrano (San Isidro Labrador)  
 Sr. José Guardado (Vueltas)  
 Sr. Osmin Calle (San José las Flores)  
 Sr. Mario Matos (Teotepeque - La Libertad)  
 Sr. Nelson Sánchez, Secretario  
 Sr. José Lemus y Sr. Miguel Esquivel-Concejales  
 Sr. Saúl Rivas (Chinameca - San Miguel)

**c. LIDERES COMUNALES (GUARJILA)**

Sr. Abel, Presidente  
 Sr. Bandilio, Delegado

**d. SECRETARIA DE RECONSTRUCCION NACIONAL - SER**

Lic. Norma Rodríguez de Dowe (Ministra)  
 Arq. Carlos Humberto Rodríguez (Asesor Técnico)

- e. **MISION DE LAS NACIONES UNIDAS EN EL SALVADOR - ONUSAL**  
Sr. Gino Costa (Oficial de Asuntos Políticos)
  
- f. **INSTITUTO SALVADOREÑO DE ADMINISTRACION MUNICIPAL-  
ISAM**  
Lic. Víctor Antonio Orellana (Director)
  
- g. **CUERPO DE PAZ**  
Sr. Don Petersen (Delegado)
  
- h. **INSTITUTO SALVADOREÑO DE DESARROLLO MUNICIPAL - ISDEM**  
Lic. Edgar Antonio Mejía (Gerente General)  
Lic. José René Medina (Gerente de Operaciones)
  
- i. **CATHOLIC RELIEF SERVICES - CRS**  
Ing. José Maguiña (Director)  
Sr. Walter Blake (Asesor)
  
- j. **PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO-  
PNUD**  
Sr. Fredy Justiniano (Asesor Principal)  
Srta. Rebeca Arias (Asistente Técnica)
  
- k. **CORPORACION DE MUNICIPALIDADES DE LA REPUBLICA DE EL  
SALVADOR - COMURES**  
Ing. Abraham López (Presidente, Alcalde de Sonsonate)  
Lic. Caty Sánchez (Gerente General)  
Sr. Donald Bryan (Asesor AID)
  
- l. **COOPERACION TECNICA ALEMANA - GTZ**  
Lic. Peter Dineiger (Experto en Finanzas Públicas)  
Arq. Ulla Hoyer (Experta en Planificación Urbana)
  
- m. **MINISTERIO DE PLANIFICACION**  
Lic. María Teresa de Rendón (Vice-Ministra)

**n. MISION DE EVALUACION MEA - AID**

Srta. Patricia Ann Wilson (Profesora, Experta en Planificación Regional)

Sr. Duke Banks III (Consultor en Gestión Municipal)

Sr. Lewis Taylor Jr. (Consultor en Obras Públicas)

## ANEXO 2

RELACION DE DOCUMENTOS RECIBIDOS POR INSTITUCION

## A. HONDURAS

- "Hacia una Cultura de Participación", Nelson Amaro. PDM, Oficina MDI/USAID. Tegucigalpa, abril de 1993.
- "Un Instrumento de Autodeterminación Local". AMHON, Honduras.
- Ley de Municipalidades y su Reglamento. AMHON, Honduras, marzo 1993.
- AMHON en Marcha, No. 9. Tegucigalpa, setiembre-octubre 1993.
- "El Contexto Económico y Social del Proceso de Descentralización en Honduras", Alfredo Alvarado S., Director Ejecutivo de AMHON.
- "Propuesta de Curriculum Académico", Luis Alberto Fuentes. AMHON, Tegucigalpa, enero 1993.
- La Fundación para el Desarrollo Municipal. FUNDEMUN, Honduras.
- Diagnóstico de las Municipalidades: La Ceiba, Resumen Ejecutivo; Catacamas, Resumen Ejecutivo; Siguatepeque, Resumen Ejecutivo.
- Asociación Internacional de Administración Municipal/PDM. Borrador Diagnóstico: Municipio de Choluteca. Patricia Pérez, Honduras, junio 1992.
- Secretaría de Gobernación y Justicia. Manual sobre la Nueva Ley de Municipalidades. CONDISA, Honduras, julio 1991.
- Universidad Tecnológica Centroamericana. Proyecto de Municipalidades. "Necesidades de Capacitación en Alcaldías según Proyecto Municipal", Antonio Escoto López. Tegucigalpa, octubre 1993.
- UNITEC, Tegucigalpa, Honduras. Convenio interinstitucional, Proyecto de Municipalidades. "Plan de trabajo 1993-1994", Antonio Escoto López".
- Presidencia de la República de Honduras. Fondo Hondureño Inversión Social. "Tres años combatiendo la pobreza", (creación, desarrollo y resultados del FHIS). Tegucigalpa, agosto 1993.

**B. EL SALVADOR**

- Ley Orgánica del ISDEM. El Salvador, 1989.
- Ley General Tributaria Municipal. ISDEM, San Salvador, abril 1992.
- Código Municipal. ISDEM, San Salvador, setiembre 1989.
- "El Municipio y la Municipalidad", Juan Manuel Gior-dano. ISAM, San Salvador, Junio de 1988.
- Manual de Ordenanzas Municipales. ISAM, San Salvador, mayo 1990.
- Manual del Alcalde. ISAM, San Salvador, junio 1990.
- Código Municipal, ISAM (1989).
- Manual Básico del Código Municipal, ISAM (1986).
- Relaciones Municipios Gobierno Central, ISAM (1986).
- Reglamento de Debates. Normas Parlamentarias. ISAM.
- Política Municipal. Una Nueva Concepción de Vida para una Nueva Concepción del Municipio. ISAM, San Salvador, marzo 1992.
- Revista Apertura del ISAM, No. 55, 58, 59, 61, 62 y '63. San Salvador, 1990, 1991, 1992 y 1993.
- Estatutos de la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador. COMURES, San Salvador, abril 1992.
- Boletín Participación No. 4. COMURES, San Salvador, agosto 1993.
- Proyección Municipal No. 1. Organo Oficial de COMURES, mayo-junio 1993.
- Draft Executive Summary. Evaluation of USAID'S. "Muni-cipalities in Action" Project. El Salvador. Patricia Wilson, Duke Banks and Lewis Taylor, november 1993. Checchi and Company Consulting, INC. Washington D.C.

XD-ABM-335-G

12/1 976 98

**ESCUELA DE ADMINISTRACION DE NEGOCIOS PARA GRADUADOS**

**e s a n**

**DISEÑO DEL PROGRAMA DE CAPACITACION  
DEL COMPONENTE  
"DESARROLLO DEMOCRATICO EN COMUNIDADES" (DCD)**

**Contrato No. 527-0000-C-00-3356-00**

**Preparado por:**

**Etienne Durt**

**Consuelo Benavides**

**Teddi Peñaherrera**

**Coordinación:**

**Nissim Alcabés**

**Marzo de 1994**

**Lima - Perú**

INDICE

	<u>Página</u>
Presentación	6
Introducción	7
<b>I. MARCO CONCEPTUAL</b>	
1. El modelo de gobierno local	8
1.1 Definición	8
1.2 Antecedentes legales	8
1.3 Actores en el gobierno local	10
a) Gobierno local	
b) Administración municipal	
c) Líderes comunales	
d) Población	
1.4 Funciones municipales	11
1.5 Rentas municipales	13
1.6 Niveles de gobierno local	14
a) La municipalidad provincial	
b) La municipalidad distrital	
c) La municipalidad de centro poblado menor	
1.7 La participación de la comunidad	15
2. El concepto de capacitación	16
3. El modelo de cambio de comportamiento	17
3.1 Las variables internas y externas	17
3.2 Perspectiva generacional	19

	<u>Página</u>
<b>II. GRUPOS OBJETIVO</b>	
1. Características de los grupos objetivo	22
1.1 Municipalidades	22
a) Alcaldes	
b) Regidores	
c) Funcionarios y empleados municipales	
1.2 Comunidades	23
a) Líderes comunales	
b) Población meta	
1.3 Coordinación con sectores y proyectos	23
a) Directivos y ejecutivos del sector público	
b) Maestros de escuela y promotores sociales y técnicos	
2. Comunidades rurales y urbanas	24
3. Consideraciones de género	25
<b>III. PLAN DE CAPACITACION</b>	
1. Objetivos y metas	26
2. Actividades	31
2.1 Tipos de actividades	31
2.2 Planeamiento de las actividades	32
a) Diseño	
b) Preparación del material didáctico	
c) Ejecución	
d) Monitoreo	
e) Evaluación de resultados	
3. Contenidos	40
4. Criterios para la evaluación de resultados	51

115

	<u><b>Página</b></u>
5. Estrategias de ejecución	53
5.1 Orden de prioridad de las actividades	53
5.2 Marco institucional	54
5.3 Unidad ejecutora	55
5.4 Lineamientos metodológicos: escuela de hoy para ciudadanos y ciudadanas del mañana	56
5.5 Política de género en la capacitación	57
6. Calendario de actividades	58
7. Requerimientos presupuestales	58
7.1 Requerimientos de la unidad de coordinación	58
7.2 Requerimientos de las actividades de capacitación	61

**LISTA DE CUADROS**

	<b><u>Página</u></b>
Cuadro No. 1: Etapas del proceso de capacitación.	18
Cuadro No. 2: Modelo explicativo del cambio de comportamiento individual.	20
Cuadro No. 3: Metas globales por objetivos.	29
Cuadro No. 4: Metas según actividades.	30
Cuadro No. 5: Flujograma de la información para el monitoreo del programa.	36
Cuadro No. 6: Uso de la información del monitoreo.	37
Cuadro No. 7: Planificación, ejecución y evaluación anual.	38
Cuadro No. 8: Calendario de actividades.	59
Cuadro No. 9: Presupuesto de la unidad de coordinación del programa de capacitación.	62
Cuadro No. 10: Presupuesto unitario para capacitación.	64
Anexo: Población objetivo por municipios en el departamento de San Martín.	68

### PRESENTACION

La Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, a través de su oficina en el Perú, USAID/PERU, encargó a la Escuela de Administración de Negocios para Graduados, ESAN, la preparación del diseño de un programa de capacitación dirigido a los líderes comunales y a los miembros de los gobiernos locales del departamento de San Martín.

Para cumplir con el encargo se evaluó la fase piloto del componente "Desarrollo Comunitario Democrático", lo que significó básicamente analizar las actividades que los concejos provinciales y distritales venían ejecutando en las comunidades en coordinación con el Proyecto Especial Alto Huallaga.

Asimismo, se efectuó un estudio comparativo entre el componente DCD y los programas "Municipalidades en Acción", llevados a cabo en Honduras y El Salvador también con el apoyo de USAID. Con base en los resultados de estas dos etapas previas se diseñó el programa preliminar de capacitación.

En una mesa redonda realizada en ESAN el 9 de febrero de 1994 y en la que se debatió los temas de legislación y capacitación aplicados a la gestión municipal, se recibió valiosos aportes sobre los grupos objetivo de la capacitación y sobre la temática de esta capacitación, pues se contó con la participación de seis alcaldes del departamento de San Martín, municipalistas de doce organismos no gubernamentales y representantes de seis agencias de cooperación técnica internacional.

En Tarapoto, el 16 de marzo de 1994, se presentó las conclusiones de la evaluación y la propuesta de capacitación, -desagregada ésta a nivel de contenidos de las áreas temáticas-. En esta reunión estuvieron presentes los alcaldes y teniente alcaldes de ocho de las diez provincias de San Martín, y sus opiniones y comentarios enriquecieron significativamente la propuesta.

El presente informe contiene el planteamiento final del diseño del Programa de Capacitación del componente Desarrollo Comunitario Democrático (DCD). La primera parte expone el marco conceptual, la segunda describe los grupos objetivo y la tercera detalla la serie de aspectos involucrados en el programa de capacitación propuesto.

A todas las personas que de un modo u otro apoyaron la labor del equipo de investigación les expresamos nuestro profundo agradecimiento con la esperanza de haber contribuido al proceso de consolidación democrática del país.

### INTRODUCCION

El presente trabajo está enmarcado dentro del componente Desarrollo Comunitario Democrático, cuyos pilares son la gestión eficiente y eficaz del gobierno local y la participación de la población en el mismo.

Luego de realizar el diagnóstico situacional del ámbito del Alto Huallaga se encontró que el gobierno local así como los pobladores presentaban carencias que incidían de manera determinante tanto en la gestión municipal como en la participación ciudadana. Estas carencias están asociadas, por un lado, al estilo de gestión de las municipalidades, que se manifiesta en la dependencia de recursos del tesoro público, la poca habilidad para la generación de ingresos propios y el cumplimiento rutinario de las tareas gerenciales y administrativas. Por otra parte, las carencias están asociadas al desconocimiento de las responsabilidades sociales, derechos y deberes ciudadanos para mejorar los mecanismos de toma de decisiones respecto de sus proyectos comunales. Finalmente se nota una falta de información adecuada para lograr la gestión eficiente de los proyectos de inversión y la oportuna prestación de servicios a la comunidad.

Por tales razones se planteó como estrategia global el cambio de comportamiento de los grupos objetivo que constituyen la población meta, a través de acciones dentro de un programa de capacitación que sirva para el fortalecimiento institucional de los gobiernos locales y la consolidación de la paz a nivel comunal. El objetivo en función de los dos pilares mencionados inicialmente puede precisarse así: fortalecer los gobiernos locales haciéndolos más oportunos en la prestación de servicios a la comunidad y más racionales en el uso de sus recursos humanos y financieros, y promover la participación directa y efectiva de los ciudadanos en el proceso democrático y en el desarrollo de las instituciones que los representan.

## I. MARCO CONCEPTUAL

El diseño del Plan de Capacitación del componente DCD se basa en un marco conceptual que incluye tres conceptos claves, necesarios para el cumplimiento de los objetivos trazados:

- El modelo de gobierno local
- El concepto de capacitación
- El modelo de cambio de comportamiento

### 1. El modelo de gobierno local

En el escenario del gobierno local, los roles participan del doble aspecto de lo político y lo administrativo: todos los actores cumplen un rol político como electores y elegidos, orientando las decisiones gubernamentales, y un rol administrativo como administrados y administradores, orientando los servicios prestados a la población.

#### 1.1 Definición

La actividad municipal obedece a objetivos concretos y puede ser definida como: "Cuerpo social intermedio de personas y asociaciones intermedias vecindadas en un territorio determinado que le es propio, organizado bajo un ordenamiento jurídico que garantiza la participación popular en la formación y conducción de la sociedad local, con autonomía para darse su propio gobierno, el cual como parte instrumental del primero está encargada de la rectoría y gerencia del bien común local en coordinación y concordancia con las políticas y actuaciones nacionales orientadas al bien común general, gozando para cumplir con dichas funciones del poder, de autoridad y autonomía suficientes"<sup>1</sup>.

#### 1.2 Antecedentes legales

La primera Ley de Municipalidades, dictada el 9 de abril de 1872, durante el gobierno de Manuel Par-

---

<sup>1</sup> Juan Manuel Giordiano, El municipio y la municipalidad, (recopilación), ISAM, San Salvador, 1988, pag. 11.

do, establecía en su artículo 1 que: "La administración local de la República, se divide en departamental, provincial y de distrito".

El 14 de octubre de 1892, encontrándose vigente la Constitución de 1860, se promulgó la Ley Orgánica de Municipalidades, cuyo artículo 1 expresaba: "La administración municipal de la República se ejerce por los concejos provinciales y de distrito con arreglo a esta ley". Esta ley continuó rigiendo bajo las constituciones de 1920 y 1933 y fue objeto de modificaciones a lo largo del tiempo.

La Constitución de 1933 establecía en su artículo 203: "Habrán concejos municipales en las capitales de provincia y de distritos en los pueblos que determine el respectivo consejo departamental"; y en su artículo 206: "Sin perjuicio de lo dispuesto en los incisos 7º y 8º del artículo 193 (referente a los consejos departamentales), los concejos municipales provinciales tienen autonomía administrativa y económica en el ejercicio de las funciones que les corresponde conforme a las leyes".

La Constitución Política de 1979 expresaba en su artículo 252: "Las municipalidades son los órganos del gobierno local. Tienen autonomía económica y administrativa en los asuntos de su competencia. La administración municipal se ejerce por los concejos municipales provinciales, distritales y los que se establecen conforme a ley".

Al amparo de facultades delegadas por la Ley Nº 23230 se dictó el Decreto Legislativo Nº 51 (del 16 de marzo de 1981), que derogó la Ley Orgánica de 1892 y expresaba en su artículo 2: "Municipio es una comunidad de personas vinculadas por relación de vecindad dentro de los límites de un territorio y con capacidad para constituir un gobierno local". El artículo 3 del mismo decreto establecía: "Las municipalidades son los órganos del gobierno local, emanadas de la voluntad popular. Como personas jurídicas de derecho público interno, tienen autonomía económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Son aplicables a las municipalidades las leyes y disposiciones que, de manera general y de conformidad con la Constitución regulen las actividades y funcionamiento del Sector Público Nacional".

121

El 28 de mayo de 1984 se promulgó la Ley Nº 23853, Ley Orgánica de Municipalidades, que derogó la anterior de 1981 y rige todavía, aunque modificada por la Constitución de 1993. Esta ley establece en su artículo 2: "Las municipalidades son los órganos del gobierno local que emanan de la voluntad popular. Son personas jurídicas de derecho público con autonomía económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Les son aplicables las leyes y disposiciones que, de manera general y de conformidad con la Constitución, regulen las actividades y funcionamiento del Sector Público Nacional" (prácticamente repite lo establecido por los artículos 2 y 3 de la ley que derogaba). En el artículo 3 expresa: "Las Municipalidades representan al vecindario y promueven la adecuada prestación de los servicios públicos locales, fomentan el bienestar de los vecinos y el desarrollo integral y armónico de las circunscripciones de su jurisdicción. No pueden ejercer las funciones de orden político que la Constitución y las leyes reservan para otros órganos del Estado, ni asumir representación distinta de la que le corresponde a la administración de las actividades locales".

La Constitución de 1993, en vigencia desde su promulgación el 29 de diciembre de 1993, expresa en su artículo 191: "Las municipalidades provinciales y distritales, y las delegadas conforme a ley, son los órganos de gobierno local. Tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia ...".

### 1.3 Actores en el gobierno local

El gobierno local comprende a los cuatro grupos de actores siguientes:

#### a) Autoridades

El Alcalde y los Regidores, que integran el Concejo Municipal y las comisiones	→	Administración y gestión municipal. Aprobación de políticas y planes. Relaciones con la comunidad, el gobierno regional y el gobierno central.
--	---	--

**b) Administración municipal**

El director municipal, los funcionarios y el personal administrativo

—> Conversión de las políticas y planes en acciones.

**Gestión del desarrollo:**  
Planeamiento y presupuesto.  
Ingeniería y obras.  
Atención a la comunidad.  
Actividades promocionales.  
Administración de los servicios públicos.

**Gestión administrativa:**  
Administración tributaria y financiera.  
Administración de personal.  
Administración del sistema de información.  
Secretaría, documentación y archivo.  
Relaciones públicas.

**c) Líderes comunales** —> Representantes de la población ante el Gobierno Local.

**d) Población** —> Sujetos del beneficio municipal.  
Vecinos de la comunidad.

**1.4 Funciones municipales**

La Ley Orgánica de Municipalidades vigente, Ley Nº 23853, se refiere a las funciones de los municipios en su Título III, De la Función Municipal: de las funciones generales, en el Capítulo I (artículos 62 al 64); y de las funciones específicas, en el Capítulo II (artículos 65 a 69). Entre éstas se encuentran las referentes a:

- Acondicionamiento territorial, vivienda y seguridad colectiva.
- Salud y saneamiento ambiental, en materia de población.
- Educación, cultura, conservación de monumentos, turismo, recreación y deportes.
- Abastecimiento y comercialización de productos.
- Transporte colectivo, circulación y tránsito.

A continuación se presenta una relación parcial de las actividades que podría realizar una municipalidad distrital o provincial del interior en beneficio de la comunidad:

**Acondicionamiento territorial.-** Planificación urbana, urbanismo, renovación urbana, construcción, obras públicas, diseño y arquitectura, parques y jardines, calles y caminos, ornato.

**Transportes.-** Transporte terrestre, lacustre, marítimo y fluvial, almacenaje y depósitos, terminales y estacionamientos.

**Servicios públicos.-** Agua, energía eléctrica, alumbrado público, gas, etc.

**Producción y distribución.-** Mercados, fabricaciones diversas, restaurantes y cocinas, bares, tiendas de abarrotes, agricultura y ganadería, molinos.

**Higiene.-** Recolección de basura, barrido de calles, disposición final de la basura, alcantarillado y tratamiento de aguas servidas, saneamiento ambiental, baños y lavaderos públicos, servicios sanitarios, perreras, mataderos, cementerios, servicios de fumigación y desinfección.

**Industria.-** Industrialización de la basura, industrialización de los sedimentos de aguas servidas, explotación de hoteles y centros de turismo, industria de la construcción, vivienda, industrialización de subproductos y sobrantes etc.

**Servicios de Seguridad.-** Policía, bomberos, etc.

**Promoción humana y social.-** Promoción cultural, artística, recreacional y deportiva, promoción económica, asistencia social y beneficencia.

### 1.5 Rentas municipales

La Ley Orgánica de Municipalidades vigente, Nº 23843, establece en su artículo 91 que: "Las Municipalidades están facultadas para crear, modificar y suprimir sus contribuciones, arbitrios, derechos y licencias ...", los mismos que define en su artículo 92 de la siguiente manera:

**"Impuestos.-** Son los tributos creados por ley a favor de las municipalidades para el cumplimiento de sus fines y cuyo rendimiento está destinado al financiamiento de sus respectivos presupuestos (...).

**Contribuciones.-** Son los tributos que deben pagar los contribuyentes a las municipalidades por los beneficios que derivan de la ejecución o conservación de las obras públicas.

**Arbitrios.-** Son los tributos obligatorios que deben pagar los contribuyentes en retribución de la prestación o mantenimiento de un servicio público.

**Derechos.-** Son los tributos obligatorios que deben pagar los contribuyentes como contraprestación de un servicio administrativo que las municipalidades brindan por el uso o por el aprovechamiento de bienes públicos o municipales.

**Licencias.-** Son los tributos obligatorios que deben pagar los contribuyentes por la obtención de autorizaciones específicas para la realización de actividades de provecho particular y que, por razón de interés público, están sujetas a control o fiscalización".

### 1.6 Niveles del gobierno local

En el Perú, las municipalidades varían según su tamaño, grado de complejidad y desarrollo de su gestión. Pueden ser provinciales, distritales y de centros poblados menores, diferenciándose de la siguiente manera:

a) **La municipalidad provincial.**- La municipalidad provincial tiene a su cargo un territorio determinado por la ley, que incluye los territorios de las municipalidades distritales que la componen. Tiene localizadas sus oficinas en la zona urbana designada como capital de la provincia. Atiende una gama amplia de actividades, además de coordinar las de las municipalidades distritales, por lo que cuenta generalmente con un sistema administrativo y de servicios relativamente desarrollado. Suele contar con entre 15 y 20 regidores (exceptuando la Municipalidad de Lima Metropolitana), entre 10 y 15 funcionarios y entre 50 y 150 empleados. Adicionalmente, puede establecer municipalidades delegadas en los casos que la ley autoriza.

Esta municipalidad puede tener una población predominantemente urbana o una combinación urbano-rural. En este último caso, la población rural puede encontrarse más o menos dispersa en el territorio municipal.

Se presenta a continuación la población de las provincias (por rangos), según las cifras preliminares del Censo Nacional de Población de 1993.

<u>No. de Habitantes</u>	<u>No. de Provincias</u>
Hasta 10,000	11
De 10,001 a 25,000	29
De 25,001 a 50,000	51
De 50,001 a 100,000	42
De 100,001 a 250,000	41
De 250,001 a 500,000	4
De 500,001 a 750,000	3
Más de 750,000	1(Lima)

b) **La municipalidad distrital.**- La municipalidad distrital tiene un ámbito territorial menor que la provincial. Generalmente tiene una población pre-

dominantemente rural, dispersa, localizada en caseríos y otras formas de comunidad, salvo tratándose de capitales de departamento o de provincia. Sus actividades administrativas tienen menor complejidad con relación a la provincial. Suele contar con entre 5 y 10 regidores, entre 2 y 5 funcionarios y entre 5 y 20 empleados. El tamaño de su población fluctúa más que el de la población de las provincias.

Esta municipalidad coordina las actividades en los caseríos y comunidades a través de los agentes municipales designados por el alcalde en los lugares que determina el concejo municipal.

c) **La municipalidad de centro poblado menor.**- La Ley Orgánica de Municipalidades, en su artículo 5, determina los requisitos para establecer una municipalidad de centro poblado menor, la que es creada por el concejo provincial respectivo (artículo 70, inc. 10).

#### 1.7 La participación de la comunidad

La Ley Orgánica de Municipalidades norma la participación de la comunidad como sigue:

"Artículo 79. Los vecinos participan en el gobierno local mediante:

1. Elecciones municipales legalmente efectuadas;
2. Juntas de vecinos y comités comunales creados de acuerdo con la presente ley;
3. El ejercicio del derecho de petición;
4. Las consultas que se le formulen; y
5. La información que deben proporcionarles las municipalidades.

Art. 82. La municipalidad informará cada 90 días a los vecinos de la marcha de los asuntos comunales y del estado de la economía municipal ...

Art. 83. En los municipios con población electoral no mayor de 3,000 votantes, y por acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de su concejo,

los vecinos pueden ser consultados en cabildo abierto, en vía ilustrativa, para que expresen su opinión sobre materias de la competencia municipal...".

## **2. El concepto de capacitación**

El diseño del plan de capacitación materia del presente informe toma en cuenta las diversas características de los gobiernos locales y de quienes los integran: alcaldes y regidores, funcionarios y personal administrativo, líderes comunales y población, tal como se ha descrito en la sección anterior, y se guía por un objetivo concreto: cambiar el comportamiento de los miembros de los diferentes grupos-objetivo.

Se entiende por capacitación toda actividad destinada a impartir conocimientos, desarrollar habilidades y lograr la mejora de actitudes mediante la sensibilización y aprendizaje de un grupo objetivo determinado. La capacitación debe ser planificada y aplicada sistemáticamente a través de actividades que contribuyan al cambio de comportamiento de quien es sujeto de las acciones de capacitación.

El proceso de capacitación involucra las siguientes etapas:

### **Diagnóstico**

- Etapa 1    Inventario de habilidades.
- Etapa 2    Necesidades de capacitación identificadas.
- Etapa 3    Cambios previstos en el comportamiento.

### **Planeamiento**

- Etapa 4    Determinación de los grupos objetivo de la capacitación.
- Etapa 5    Determinación de los objetivos de la capacitación.
- Etapa 6    Programa de capacitación.
- Etapa 7    Metodología de evaluación de resultados de los programas de capacitación, por grupos objetivo.

### **Ejecución**

- Etapa 8    Ejecución de las acciones de capacitación.

125

## Evaluación

Etapa 9 Evaluación de los resultados alcanzados por cada grupo objetivo de las acciones de capacitación.

El diagnóstico de las necesidades de capacitación permite conocer las habilidades de las personas que integran los grupos objetivo así como sus carencias para el cumplimiento de sus roles, funciones y tareas y para la participación ciudadana en el gobierno local. La ejecución de las acciones conduce a la satisfacción de las necesidades detectadas y la evaluación de los resultados hace posible verificar el logro de los objetivos y metas previstos con las acciones de capacitación diseñadas. El Cuadro No. 1 ilustra este modelo de capacitación.

### 3. El modelo de cambio de comportamiento

#### 3.1 Variables internas y externas

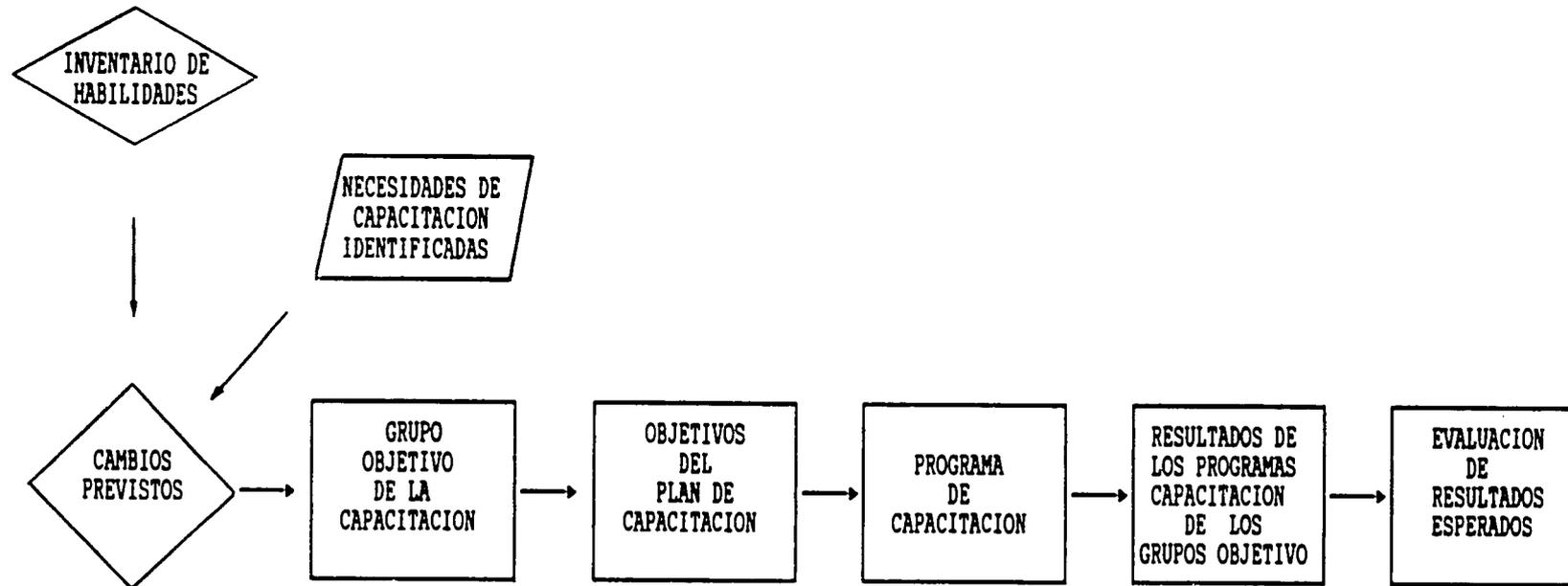
El marco conceptual en el cual se ha basado la aproximación a los grupos objetivo del componente DCD parte de un enfoque psicológico y situacional que considera la influencia que sobre el comportamiento de los individuos ejercen tanto variables internas relativas a su propio ser como aspectos de su situación y entorno. Estos últimos pueden, en algunos casos, constituir palancas estimulables para producir el cambio esperado.

Entre las variables internas de los individuos se considera: características personales, aptitudes, personalidad, herencia genética, origen étnico, estilos de vida; también se tiene en cuenta los grupos de pertenencia que influyen directamente sobre los individuos, como: familia, amigos, agrupaciones de filiación, comunidad, y factores sociales como educación, religión, etc. Esto es, todos los elementos internos de la persona que modelan su comportamiento a lo largo de la vida, en la medida que puedan ser identificados y analizados.

Como expresión de las influencias internas se puede observar los valores, creencias y hábitos de los miembros de cada grupo objetivo, que se mani-

Cuadro No. 1

ETAPAS DEL PROCESO DE CAPACITACION



fiestan a través de actitudes morales, cognitivas y afectivas, determinantes de sus comportamientos.

Entre las variables externas al individuo, que condicionan su acción e influyen sobre su conducta esperada en las diversas situaciones que enfrenta, se considera el marco legal, la normatividad municipal, la accesibilidad a cargos municipales, la preocupación por asuntos sociales y cívicos, la calidad de vida de los miembros de la comunidad.

La identificación y evaluación de las variables descritas supone un análisis minucioso y en profundidad de su forma y grado de influencia como base para la determinación de los instrumentos y acciones requeridos para producir en los grupos objetivo el "cambio voluntario y consciente de su conducta" y comportamientos que perduren en el tiempo. De este modo se cumplirá el objetivo buscado: la participación ciudadana en el gobierno local democrático. El Cuadro No. 2 presenta gráficamente el modelo de cambio de comportamiento propuesto.

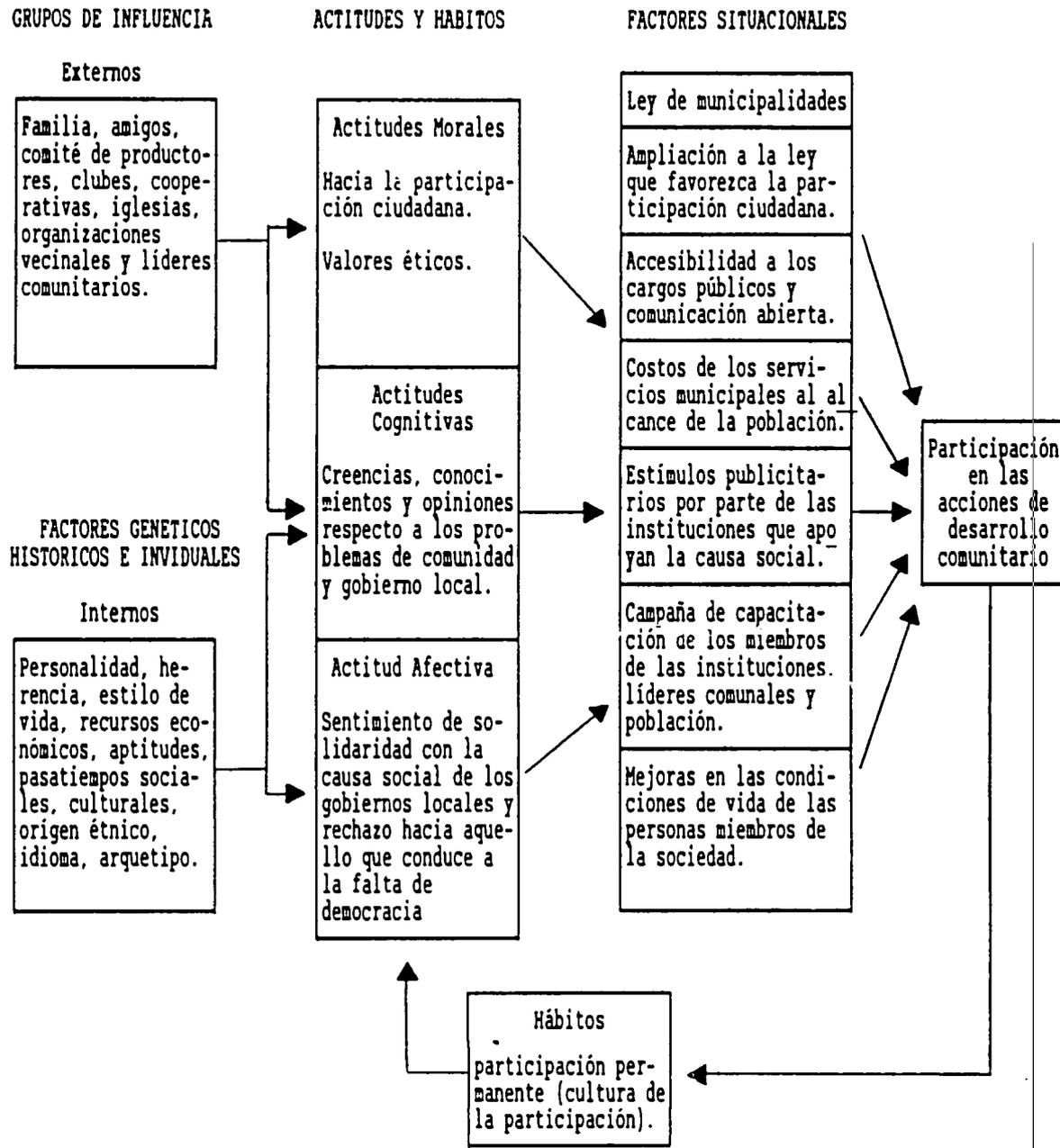
### **3.2 Perspectiva generacional**

La práctica democrática debe ser un ejercicio diario y permanente en la vida de las personas y de las instituciones que conforman la sociedad; sin embargo, los comportamientos y actitudes de los diferentes grupos objetivo limitan esta práctica y cambiarlos requiere la incorporación de factores situacionales (programas de capacitación o de formación). Además, a partir de esto se puede inducir, en las jóvenes y futuras generaciones, hábitos de compromiso con su gobierno local y una cultura de participación.

La capacitación de los actores de la gestión municipal y comunal no puede responder a las características de la educación escolar -en cuyo currículo se debe incluir la participación ciudadana- ni aplicar los métodos de la pedagogía, esto es, de la educación de niños y adolescentes. Requiere aplicar los métodos de la andragogía ("aprender haciendo"), referente a la educación de adultos dedicados a su quehacer y simultáneamente interesados en su desarrollo y perfeccionamiento

(3)

MODELO EXPLICATIVO DEL CAMBIO DE COMPORTAMIENTO INDIVIDUAL



extraescolar, aunque no extralaboral. Esta formación es para la vida, trátase de docentes en la escuela, líderes en la comunidad, alcaldes y regidores en el gobierno municipal, funcionarios en la gestión, empleados en la administración o de los pobladores miembros de las comunidades en la práctica democrática del gobierno local.

La escuela de la vida en democracia se cultiva en cada una de las organizaciones que forman el tejido de la sociedad civil: los vecinos en sus asociaciones y juntas, las madres en sus clubes y comedores, los trabajadores en sus sindicatos y asociaciones, los profesionales en sus gremios, los fieles en sus iglesias, los militantes en sus partidos. En cada una de estas organizaciones los individuos tiene la oportunidad de elegir y ser elegidos, participar en asambleas y debates, presentar mociones y buscar alianzas, negociar propuestas y concertar cursos de acción, analizar problemas y proyectar soluciones. Todos los actores, cualquiera sea el escenario en que se desenvuelven, necesitan de herramientas específicas para convocar, dirigir una reunión y llevarla a conclusiones concretas, para comunicarse dentro y fuera de sus grupos de referencia, para manejar su entorno, planificar su desarrollo y proyectar sus perspectivas.

El diálogo, la transparencia de la conducta y la tolerancia frente a opiniones distintas a las propias son condiciones fundamentales para la construcción de la paz en el país. Este aprendizaje de convivencia pluralista en democracia es la base de la cultura de la participación democrática.

133

## II. GRUPOS OBJETIVO

### 1. Características de los grupos objetivo

A continuación se describe algunas características de los grupos objetivo del programa de capacitación, recogidas durante las visitas en la zona del Huallaga. Estas características responden a los perfiles elaborados en el informe anterior: "Evaluación del Componente Desarrollo Democrático en Comunidades" y tienden a subrayar las necesidades de capacitación tanto en función del quehacer vinculado al gobierno local, en general, como del interés para la buena marcha del componente DCD, en particular.

#### 1.1 Municipalidades

Este grupo objetivo está constituido por los alcaldes, regidores, funcionarios y empleados municipales.

a) **Alcaldes.**- El perfil tipo de los alcaldes puede resumirse así: en la política municipal desarrollan tendencias al manejo partidario, en la gestión pública adquieren actitudes rutinarias, en la planificación no superan lo inmediato, y en sus relaciones con la población desarrollan comportamientos autoritarios.

b) **Regidores.**- El perfil tipo de este grupo es parecido al de los alcaldes: interés partidario que domina sus perspectivas de representantes de los vecinos en el municipio, coalición mayoritaria que tiende a fijarse en posiciones preestablecidas, desconocimiento del manejo gerencial de los asuntos municipales, deficiente toma de decisiones por falta de un plan de gobierno municipal.

c) **Directores municipales, funcionarios y empleados.**- Pese a la heterogeneidad de las municipalidades y sus entornos, se puede establecer cuatro características básicas en el perfil de los directores, los funcionarios y empleados municipales (aunque no todos presentes en el mismo individuo): carencia de habilidades gerenciales para la dirección municipal, deficientes conocimientos para la realización adecuada del trabajo, falta de comprensión del rol del servidor público, aprovechamiento del "compadrazgo" político para ocupar

puestos sin la preparación necesaria y carencia de conocimientos y experiencia relativos a la función pública.

## **1.2 Comunidades**

a) **Líderes comunales.-** Necesidad de desarrollar habilidades y destrezas técnico-operativas para complementar sus capacidades psicosociales de movilización. Necesidad de superar el activismo de las obras en la perspectiva del desarrollo sostenido. Necesidad de reforzar el vínculo entre comunidades y entre éstas y el gobierno local. Limitaciones para el manejo de recursos e instrumentos con relación al componente DCD. Necesidad de conocimiento de la filosofía y los principios del proyecto.

b) **Población meta.-** Armonización de la capacidad de organización y movilización de la comunidad con las necesidades de gestión y de planificación. Preparación para un salto cualitativo desde la participación vecinal hacia la democracia ciudadana. Apertura a la propuesta del componente DCD como rescate y profundización de tradiciones comunales: manejo de asambleas, organización del trabajo y mecanismos de comunicación y de participación popular.

## **1.3 Coordinación con sectores y proyectos**

A cargo de los profesionales ejecutivos, de los maestros y de los promotores.

a) **Directivos y ejecutivos del sector público.-** Necesidad de enmarcar su labor sectorial en las perspectivas del desarrollo integral y sostenible. Necesidad de integrar las orientaciones técnico-económicas con las psicosociales en cada uno de los miembros del equipo responsable. Necesidad de aprovechar experiencias previas y de proyectarlas hacia la autogestión por las mismas comunidades.

b) **Maestros de escuela, y promotores sociales y técnicos.-** Falta de preparación para organizar las actividades en el marco de la planificación del desarrollo local. Dificultades de comunicación tanto con miembros de su propia organización como

con las comunidades donde les toca actuar. Deficiencias en la articulación intersectorial de los programas de desarrollo local. Poco conocimiento de la filosofía y de los alcances del componente DCD.

**2. Entorno de los grupos objetivo: comunidades rurales y urbanas**

El marco de referencia básico para la organización de los vecinos como ciudadanos frente a su gobierno local es la comunidad. Se puede considerar que, con relación a la comunidad, la familia constituye el microcosmos y la sociedad el macrocosmos. Por analogía con el hogar, donde existe un sistema simple de funciones, tareas, recursos y proyectos, en la sociedad existe un sistema complejo de organizaciones y relaciones con sus leyes e instituciones establecidas. Existen también reglas de juego para modificar y mejorar el funcionamiento del aparato del Estado, desde el gobierno comunal o municipal hasta el gobierno regional y el nacional.

La comunidad es el eslabón inicial entre los ciudadanos y su núcleo familiar por un lado y el gobierno municipal correspondiente por otro. En las comunidades se encuentra todo un tejido de organizaciones de orden barrial, laboral, productivo, cultural, deportivo, religioso y político.

Las comunidades pueden ser urbanas o rurales. En las comunidades rurales generalmente la población es dispersa en función del control de las tierras, de redes familiares de penetración, y de un tejido fundamentalmente productivo entrelazado posteriormente con un tejido social. En el nivel productivo existen comités para el manejo del agua, la producción y comercialización agrícolas, y para las obras de desarrollo. En el nivel social existen clubes deportivos, de madres y asociaciones para fines muy diversos.

En las comunidades urbanas, llamadas ayer pueblos jóvenes y hoy asentamientos humanos, la población está densamente concentrada alrededor de un núcleo urbano moderno, con relaciones de vecindad articuladas en la invasión y toma de tierras eriazas y, eventualmente, en la resistencia común frente a la represión por la fuerza pública. El tejido de organizaciones se basa en la lucha por los servicios: agua y luz, educación y salud y, posteriormente, infraestructura de mercados, deporte, accesos y saneamiento en beneficio de la comunidad.

En el caso del departamento de San Martín, la comunidad rural no es equivalente ni a la comunidad campesina de la sierra ni a la comunidad nativa de la selva. Constituye una creación autónoma en la que fluyen todas las sangres de los inmigrantes instalados sobre nuevos territorios. En cierta forma, los pobladores del valle del Huallaga son conquistadores de un mundo nuevo, lo que explica su voluntad de arraigo, a pesar de las circunstancias adversas, y su capacidad de reconstrucción a partir de la combinación de herramientas modernas y tradiciones heredadas de sus comunidades de origen.

Desde la comunidad -rural o urbana- y sus organizaciones hasta la municipalidad -distrital o provincial- y sus servicios, se articulan la administración de los servicios públicos, la gestión del desarrollo local y el poder del gobierno municipal.

### 3. Consideraciones de género

Se ha encontrado una característica común en todas las municipalidades: la reducida participación de la mujer en la composición de los concejos. En Tocache hay una sola regidora; en el Concejo Provincial de San Martín, dos; en Lamas, una; y en Picota y en las municipalidades distritales visitadas, ninguna. Esta situación responde tanto a los patrones culturales de la población, expresados tanto por la poca disposición de los varones a hacer posible la participación de las mujeres -o admitir su participación- en las municipalidades, como a la falta de compromiso o vocación de éstas para asumir cargos directivos municipales. Sin embargo, existen numerosas organizaciones de mujeres, como las del vaso de leche y clubes de madres, que demuestran su capacidad directiva y constituyen verdaderos semilleros de líderes.

### III. PLAN DE CAPACITACION

El plan de capacitación contiene los elementos claves para la transferencia de conocimientos, técnicas y procedimientos a los diferentes actores involucrados en el DCD, con el fin de poder desarrollar sus habilidades administrativas y de gestión para el manejo de recursos y la ejecución de proyectos de inversión, y complementariamente para mejorar en cantidad y calidad la participación de la población en la gestión comunal y municipal.

El plan propuesto comprende: 1) objetivos y metas, 2) tipos y planeamiento de las actividades, 3) contenidos, 4) criterios para la evaluación de resultados, 5) estrategias de ejecución, 6) calendario de actividades y 7) requerimientos presupuestales.

#### 1. Objetivos y metas del plan de capacitación

Con base en los resultados del diagnóstico del área de estudio y las experiencias comparables de otros países, se plantea como objetivo global del programa de capacitación: fortalecer los gobiernos locales en sus distintos niveles de operación para maximizar el uso de los recursos y la prestación de los servicios a la población. Para lograr este objetivo global se ha dado prioridad a cuatro objetivos específicos:

**Objetivo 1:** Mejorar las habilidades y capacidades de los alcaldes, regidores, directores, funcionarios y empleados de las municipalidades y de los funcionarios, promotores de proyectos y maestros de escuela en materia de liderazgo democrático, comunicación, gerencia, análisis y solución de problemas, toma de decisiones y administración de recursos.

**Metas:** Se espera lograr que:

- El 50 por ciento de los alcaldes y regidores cumplan sus roles y funciones de acuerdo a manuales y reglamentos preparados y aprobados democráticamente por el gobierno local.
- El 100 por ciento de los alcaldes convoquen a asambleas de manera periódica para tomar decisiones como gobierno local.
- El 50 por ciento de los alcaldes y regidores elaboren y aprueben los planes del gobierno local con la participación tanto de la población como de los funcionarios y empleados municipales.

150

- El 75 por ciento de los miembros del concejo (alcalde y regidores), directores municipales, funcionarios y empleados conozcan y apliquen la legislación municipal.
- Por lo menos en el 50 por ciento de los casos los directores municipales y los funcionarios capacitados preparen y el concejo apruebe los presupuestos anuales de ingresos y gastos.
- En el 75 por ciento de los casos los directores, funcionarios y empleados mantengan actualizada la contabilidad del municipio.
- El 50 por ciento de los gobiernos locales mejore la imagen de sus respectivas municipalidades a través de servicios prestados oportuna y adecuadamente.
- En el 50 por ciento de los concejos exista mayor integración entre los miembros del municipio (alcaldes, regidores, directores, funcionarios y personal administrativo) y la sociedad civil.

**Objetivo 2:** Mejorar las habilidades de los líderes comunales para catalizar la participación de la población en la toma de decisiones referentes a la identificación de necesidades, al establecimiento de un orden de prioridad para los proyectos a nivel comunal y a la ejecución y evaluación de estos proyectos.

**Metas:** Se espera lograr que:

- El 75 por ciento de los miembros de los municipios hayan mejorado su capacidad de comunicación con los miembros de la comunidad.
- El 100 por ciento de los líderes hayan desarrollado su capacidad de convocatoria a asambleas mediante métodos adecuados.
- El 100 por ciento de los líderes conduzcan las asambleas con propiedad de acuerdo con procedimientos establecidos.
- El 75 por ciento de los líderes preparen y aprueben planes anuales con la comunidad.
- El 50 por ciento de las comunidades manejen adecuadamente los libros relativos a la conducción de su organización y la presentación de balances de las actividades comunales.

- En el 50 por ciento de las comunidades se hayan formado nuevos líderes como futuros cuadros.

**Objetivo 3:** Sentar las bases para la formación de conciencia democrática en las futuras generaciones.

**Metas:** Se espera lograr que:

- El 100 por ciento de las escuelas y colegios hayan incluido temas municipales y comunales en el currículo escolar.
- El 100 por ciento de las escuelas y colegios realicen prácticas de funcionamiento de concejos municipales escolares y de asociaciones de padres de familia como escuelas de padres.
- El 100 por ciento de las escuelas y colegios realicen concertación entre padres de familia, profesores y gobierno local.

**Objetivo 4:** Sensibilizar a la población para que participe de manera consciente y responsable en las decisiones del gobierno local referidas a la solución de los problemas que la afectan.

**Metas:** Se espera lograr que:

- El 75 por ciento de la población esté informada sobre la filosofía y alcances del DCD y del gobierno local.
- El 100 por ciento de gobiernos locales y de comunidades adquieran conocimientos sobre la gestión del gobierno municipal.
- El 75 por ciento de los líderes comunales participen en las asambleas para la toma de decisiones sobre la identificación, ordenamiento, ejecución y supervisión de proyectos.

Las metas propuestas serán reajustadas de acuerdo a la disponibilidad de recursos financieros y al análisis detallado de las necesidades de capacitación de cada uno de los grupos objetivo del programa.

Los cuadros No. 3 y No. 4 presentan los formatos para la cuantificación de las metas por objetivos y por actividades respectivamente.

Cuadro No. 3

METAS GLOBALES POR OBJETIVOS

	Unid. Medida	A N O S					Total General	Medios de verificacion
		1	2	3	4	5		
<b>1. Poblacion consciente y responsable con decisiones en gobiernos locales.</b>								
- Informacion DCD y gob.local	:XPop	20	20	20	20		80	Sondeos semestrales Actas de asambleas
- Partic. pob. en asambleas	:No.moc.							
<b>2. Mejorar habilidades y capacidad de miembros del Concejo municipal, de funcionarios y empleados.</b>								
- Convocatoria Asambleas	:No.Asmb.						5 1	
- Aprobacion planes c/partic.	:No.Plan	1	1	1	1	1		
- NOF:Elaborado y aplicado	:NOF/ROF		1					
- Presupuesto prep.y aprobado	:No.Pptos							
- Contabilidad al dia	:Balances							
<b>3. Mejorar capacidad de conduccion de comunidad</b>								
- Numero de asambleas	:No.						Consulta de libros de la comunidad	Consulta de balances
- Numero de participantes	:No.							
- Numero de mociones	:No.							
- Plan anual comunal	:No.							
- Manejo de libros de actas y Libros de cuentas	:No.libro							
<b>4. Formar conciencia democratica ciudadana desde la escuela</b>								
- Curriculum con temas municipales y comunales	:No.							
- Concejos municipales escolares	:No.							
- Concertacion desde la APAFA	:Actas							

Cuadro No. 4

**METAS SEGUN ACTIVIDADES**  
(Número de certámenes para el primer año)

Actividad	GRUPOS		OBJETIVO	
	Alcaldes Regidores	Funcion. Municip.	Empleads. Municips.	Docentes
<b>I. Nivel provincial</b>				
1. Talleres				
- Administración municipal	3	2	15	5
- Planificación y presupuesto	3	2	10	5
- Contabilidad y finanzas	3	2	5	0
- Desarrollo comunal y democra	3	2	15	10
2. Cursos a distancia				
- Administración municipal	1	1	1	0
- Planificación y presupuesto	1	1	1	0
- Admon. de servicios municipa	1	1	1	1
<b>II. Nivel distrital</b>				
1. Talleres				
- Administración municipal	8	1	0	0
- Planificación y presupuesto	8	1	0	0
- Contabilidad y finanzas	8	1	0	0
- Desarrollo comunal y democra	8	1	0	0
2. Cursos a distancia				
- Administracion municipal	1	1	0	1
- Planificacion y presupuesto	1	1	0	1
<b>III. Nivel Comunal</b>	<b>Líderes</b>	<b>Población</b>	<b>=====</b>	<b>Alumnos</b>
3. Difusión				
- Desarrollo comunal y democra	12	12	0	12
- Admon. servicios municipales	12	12	0	12
- Educacion ciudadana	4	4	0	4
<b>III. Público en general</b>				
4. Foro				
- Temas de actualidad	1	1	0	0
- Balance semestral	1	1	0	0

## 2. Actividades

### 2.1 Tipos de actividades

El conjunto de áreas temáticas para los diferentes grupos objetivo será abordado, principalmente mediante los tipos de actividades siguientes:

a) **Talleres.**- Son reuniones de estudio y de trabajo donde grupos de personas tratan una problemática o tema común y se relacionan y adquieren confianza entre sí. En estas reuniones se instruye a las personas sobre el contenido de las áreas temáticas y se identifica, analiza y resuelve (se arriba a conclusiones) problemas vinculados al quehacer del grupo objetivo.

Los talleres tendrán una duración de entre 2 y 5 días de trabajo intensivo y requerirán internado. Serán coordinados y facilitados por un especialista en la materia a tratar.

b) **Cursos a distancia.**- Es un proceso gradual de autoaprendizaje, logrado mediante la administración por el participante del material didáctico preparado por el profesor. Un instructor acompaña periódicamente a los participantes en el desarrollo de las tareas y evalúa sus avances, tanto con relación a los conocimientos teóricos como a las aplicaciones prácticas.

El material es preparado de acuerdo a las características de cada grupo objetivo, poniendo énfasis en la propiedad del lenguaje y de la diagramación.

c) **Difusión.**- Consiste en el conjunto de acciones realizadas para transmitir a la población de la comunidad los contenidos de las áreas temáticas y, a la vez, recibir información de ella para verificar el logro de los objetivos educativos.

La difusión se realiza a través de medios de comunicación masiva como la radio y la televisión. Asimismo, mediante publicaciones distribuidas en las comunidades.

Este material será producido a partir de las experiencias de la población durante la fase piloto del DCD y en función de los contenidos propuestos para cada una de las áreas temáticas.

El material escrito será atractivo y entretenido

para la población de diferentes edades, sexo, nivel educativo y condición social.

d) **Foro panel.**- Consiste en la discusión de temas específicos por personas versadas en ellos ante un público que participa preguntando y expresando sus opiniones. De esta manera se recoge distintos puntos de vista y puede llegarse a conclusiones mejor sustentadas.

La discusión comienza con la presentación del tema por un expositor, luego uno o dos comentaristas inician el debate y dan paso a la intervención del público asistente. El foro panel es conducido por un moderador. La grabación en cinta magnetofónica -o mejor, en video- de las intervenciones permite sistematizar las opiniones vertidas, para su difusión, y analizar la dinámica de la actividad.

## **2.2 Planeamiento de las actividades**

Cada uno de los tipos de actividades descritos implica un diseño propio, la preparación del material didáctico necesario, el planeamiento y la organización de su ejecución, su monitoreo y la evaluación de sus resultados.

a) **Diseño.**- Comprende la realización de las siguientes tareas:

- Identificación de las necesidades de capacitación de cada grupo objetivo teniendo en cuenta la formación y experiencia de los individuos y las funciones que desempeñan en las municipalidades, comunidades y en el proyecto.
- Selección de temas y contenidos.
- Programación de las acciones de capacitación tomando en cuenta los requerimientos de los facilitadores, los participantes y del entorno educativo adecuado. Se prestará especial atención al calendario agrícola, a las estaciones climáticas (lluvias) y al calendario de actividades municipales (por ejemplo, preparación del presupuesto anual).

- Determinación de requerimientos -personal, bienes, servicios, recursos financieros- y restricciones logísticas.
- Elaboración del calendario de actividades de capacitación teniendo en cuenta el calendario de actividades de las organizaciones participantes.

**b) Preparación de material didáctico.-** Consisten la redacción, diagramación y edición de documentos que contienen el conjunto de conocimientos, métodos, técnicas y procedimientos de cada área temática, adecuados a cada grupo objetivo. Se prepara material didáctico para los tipos de actividades descritos, excepto para el foro panel.

El contenido de cada área temática y las características heterogéneas de los grupos objetivo constituyen condicionantes para la preparación de los materiales. Por lo tanto, es necesario realizar las siguientes tareas previas:

- Elaborar los términos de referencia que expresen los objetivos, resultados esperados, metodología y materiales a utilizar en cada tipo de actividad y en cada una de éstas.
- Contratar especialistas para la elaboración del material didáctico, para lo cual se tomará en cuenta la formación, experiencia y disponibilidad de los candidatos, según los requerimientos de cada área temática.

**c) Ejecución.-** La ejecución de las acciones de capacitación implica:

- Contratar especialistas para actuar como instructores o facilitadores de las acciones de capacitación. Para ello se tomará en cuenta su formación, experiencia y disponibilidad, según los requerimientos de cada área temática y el calendario de actividades acordado previamente.
- Atender las necesidades logísticas de la actividad a llevar a cabo.
- Dar publicidad previa a la actividad para asegurar la participación de los grupos objetivo mediante avisos por periódico, radio o

145

televisión, carteles y comunicaciones escritas a las entidades relevantes.

- Registrar e inscribir a los participantes.
- Remitir el material didáctico correspondiente a los participantes inscritos, en caso que lo requiera la naturaleza de la actividad.
- Llevar a cabo la actividad de acuerdo a su naturaleza.

d) **Monitoreo** .- El monitoreo de las actividades de capacitación supone el seguimiento de las prácticas directivas y administrativas de las municipalidades y comunidades para observar cómo los participantes aplican los conocimientos que les fueron impartidos.

El seguimiento de las actividades del programa consiste en la generación de información para medir los logros reales con relación a las metas planeadas, analizar las diferencias que hubiere, detectar oportunamente los problemas y adoptar decisiones sobre las acciones correctivas que fueren necesarias. De esta manera el programa constituye un proceso continuo que se retroalimenta de las experiencias -tanto de los éxitos como de los errores-. Las lecciones aprendidas permitirán actualizar y reajustar los contenidos y las actividades.

La información requerida estará referida a:

- Número de participantes atendido, por grupo objetivo.
- Número de participantes que concluye el programa de capacitación, por grupo objetivo.
- Número de participantes por actividad.
- Número de capacitadores entrenados.
- Número de actividades realizadas, por tipo.
- Número de municipalidades participantes, por nivel.

- Número de comunidades participantes, urbanas y rurales.
- Número de concejos municipales escolares formados y número de sesiones realizadas durante el período.
- Número de asambleas comunales y cabildos abiertos realizados con alcaldes y regidores en el período.
- Número de municipalidades con contabilidad al día.

Esta información será registrada con diferentes instrumentos y tanto a nivel comunal como a nivel de municipalidades -distrital y provincial- y a nivel nacional.

Los líderes comunales llevarán un registro de las actividades de capacitación que se realicen en su comunidad. Así mismo, participarán en los sondeos de verificación de resultados. Reportarán esta información mensualmente al concejo distrital correspondiente.

Las municipalidades distritales recabarán mensualmente la información elaborada por los líderes de las comunidades comprendidas en su jurisdicción y formularán el informe consolidado mensual.

Las municipalidades provinciales recabarán mensualmente la información agregada elaborada por las municipalidades distritales y la consolidará trimestralmente junto con los informes correspondientes a las visitas de supervisión a las comunidades y municipalidades de su jurisdicción.

Los informes trimestrales provinciales y los informes de visita de supervisión del equipo de coordinación nacional constituyen la base para el informe trimestral nacional.

Los informes mensuales y trimestrales deben contener la información antes señalada, los resultados alcanzados, los problemas -y sus causas- encontrados durante la ejecución de las actividades del programa de capacitación, las medidas correctivas tomadas y el planteamiento de las medidas a tomar para actualizar y reajustar el programa.

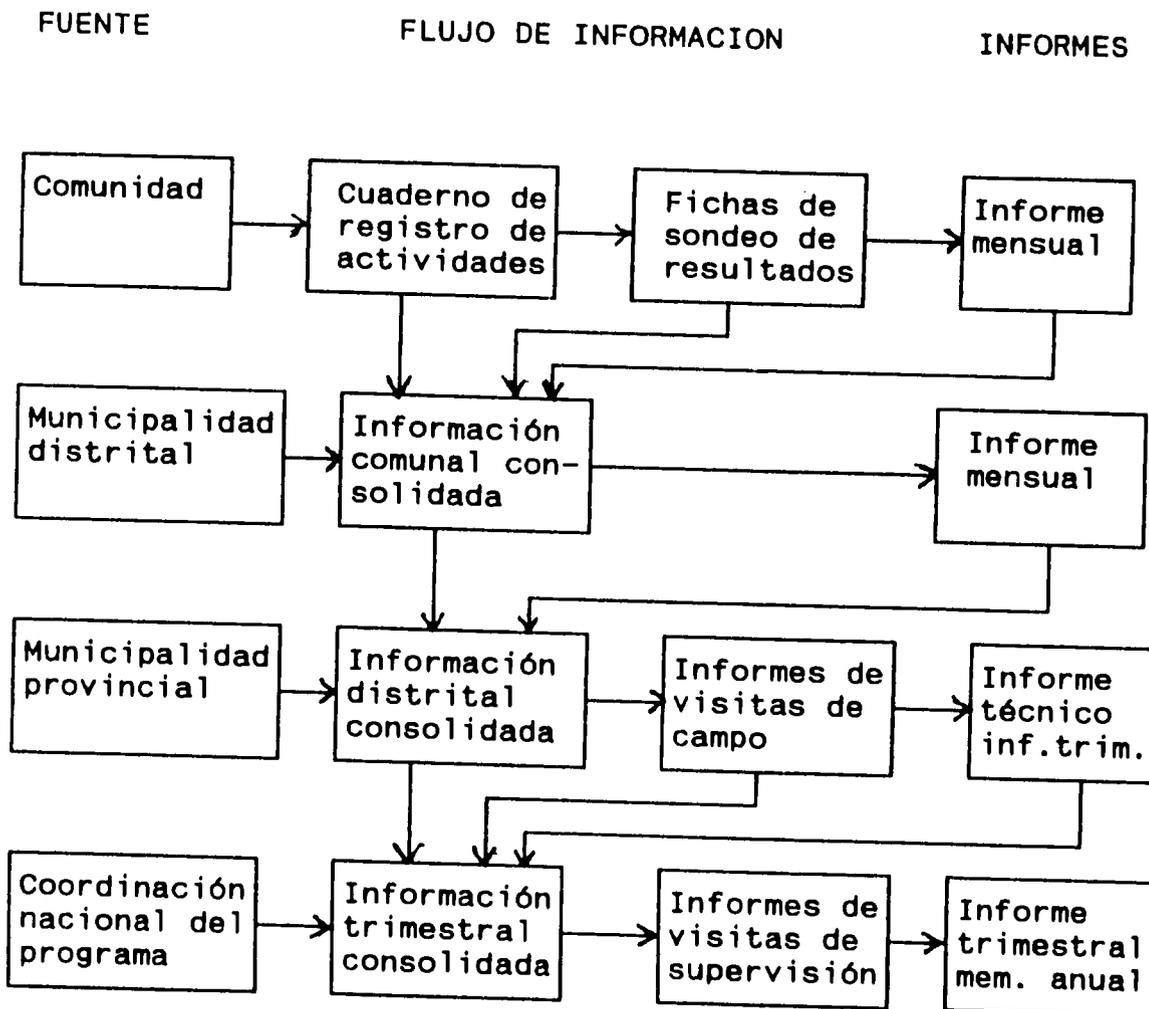
147

El flujo de la información y de los informes de resultados se muestra en el Cuadro No. 5; y el uso de la información de monitoreo, en el Cuadro No. 6.

Para el monitoreo del avance de la ejecución de actividades de capacitación, por grupo objetivo, se utilizará la información contenida en el Cuadro No. 7, que muestra las metas planificadas, la eje-

Cuadro No. 5

Flujograma de la información para el monitoreo del programa



148

Cuadro No. 6

Uso de la información de monitoreo

USUARIOS	INFORMES	USO DE LA INFORMACION
Líderes comunales	Cuaderno de registro de actividades Libros comunales Informes mensuales	Control de planes comunales Verificación asistencia Medición avance de metas
Municipalidad distrital	Informes comunales Informes visitas de campo	Medición metas comunales Aplicación medidas correctivas.
Municipalidad provincial	Informes visitas de supervisión Informes trimestrales distritales	Verificación resultados de la capacitación Medición de metas planeadas para c/distrito.
Coordinación nacional del Programa	Información provincial consolidada Informes de visitas de supervisión Informes Trimestrales	Medición de metas provinciales y nacional Verificación resultado y aplicación medidas correctivas
Donante	Informe trimestral nacional consolidado Memoria anual	Medición de avance metas Autorización desembolsos Lecciones aprendidas y ajustes y medidas correctivas.



cución por trimestre y, en la columna de observaciones, las desviaciones, sus causas y las medidas correctivas adoptadas.

Además, para la evaluación integral del plan de capacitación y la medición de su impacto en la población objetivo, se realizarán dos evaluaciones, una intermedia y otra final.

e) **Evaluación de resultados.**- A mitad del período de ejecución del programa se realizará una evaluación en profundidad para verificar si su diseño es el adecuado y para hacer los ajustes necesarios en los objetivos y las actividades realizadas. De esta manera se garantizará el logro del objetivo central del proceso de participación comunitaria democrática.

La entidad ejecutora será la responsable de elaborar los términos de referencia para la evaluación intermedia, que consistirá en la medición del impacto de las acciones de capacitación. Se explorará también la congruencia entre el diseño del programa y los objetivos del componente DCD. Las preguntas claves se formularán con base en los criterios para la evaluación de resultados.

La evaluación final se realizará durante los tres meses previos a la conclusión del programa para medir sus resultados globales y su impacto sobre cada uno de los grupos objetivos y para identificar las experiencias exitosas y negativas y los factores limitantes y condicionantes. Estará a cargo de consultores externos y basada en los términos de referencia que preparará el organismo ejecutor y aprobará la USAID/PERU.

Los resultados de ambas evaluaciones deberán ser presentados y discutidos por todas las instituciones participantes en la ejecución del programa para intercambiar y sistematizar las experiencias adquiridas, obtener conclusiones y definir las perspectivas de un plan de acción futuro.

### **3. Contenidos**

El plan de capacitación para el DCD desarrollará ocho áreas temáticas: Administración Municipal, Planificación y Presupuesto, Personal, Contabilidad y Finanzas, Servicios Municipales, Comunicación, Desarrollo Local y Democracia, y Educación Ciudadana. Los contenidos de cada área temática se presentan a continuación.

#### **ADMINISTRACION MUNICIPAL**

##### **a) Información general**

Duración: 14 horas

##### **b) Objetivos**

- Mejorar los conocimientos teóricos y prácticos relativos a la gestión del gobierno local.
- Motivar en los participantes un mejor desempeño y una mayor articulación entre los distintos grupos que conforman la administración municipal.

##### **c) Contenido temático**

**Módulo 1. Introducción a la Administración Municipal.** La municipalidad en la estructura del Estado: la municipalidad como gobierno local. Relaciones con el gobierno regional y el nacional (referencias: Constitución y Ley Orgánica de Municipalidades - LOM). Fundamentos conceptuales del gobierno local (cómo nace y se estructura, rol de la comunidad). Conceptos de administración, administración pública y función pública. La administración municipal: objetivos, funciones y estructura (Constitución y LOM).

**Módulo 2. El nivel político-municipal.** Funciones y atribuciones del concejo municipal (Constitución y LOM). Rol, funciones y atribuciones del Alcalde (LOM). Funciones y atribuciones de los regidores (LOM).

**Módulo 3. Las funciones directivas/gerenciales.** Previsión-planeamiento (planificación y presupuesto, planes operativos y de desarrollo). Organización (establecimiento de la estructura, relaciones

152

de autoridad y mecanismos de coordinación). Formación de cuadros: el proceso de administración de personal. Dirección: liderazgo y supervisión. Control: verificación de resultados.

La estructura orgánico-administrativa de la municipalidad: Concepto de división del trabajo. Coordinación. La estructura orgánica: unidades orgánicas, niveles. Divisionalización/departamentalización: tamaño, funciones a cumplir y costo. Conceptos de racionalización. Estructuras típicas: municipalidad provincial y distrital.

**Módulo 4. Principales competencias de la municipalidad provincial y de la distrital (Constitución, Art. 192). Competencias comunes, provinciales y distritales.**

**Módulo 5. Funciones de las principales unidades orgánicas de una municipalidad.** Funciones administrativas: administración de rentas, contabilidad, tesorería, abastecimiento, personal, control, trámite documentario y archivo.

**Módulo 6. Funciones operativas.** Acondicionamiento territorial, vivienda y seguridad colectiva. Salud y saneamiento ambiental en materia de población. Educación, cultura, conservación de monumentos, turismo, recreación y deportes. Abastecimiento y comercialización de productos. Transporte colectivo, circulación y tránsito.

**Módulo 7. Gestión de la calidad total.** Funciones del alcalde y de los regidores (comisiones). Funciones del secretario municipal y del director municipal. El sistema de información: base para la toma de decisiones.

**d) Resultados esperados**

Mayor eficiencia en los distintos niveles políticos, ejecutivos y administrativos que integran el gobierno local.

**PLANIFICACION Y PRESUPUESTO**

**a) Información general**

Duración: 14 horas

**b) Objetivos**

- Desarrollar y/o mejorar las habilidades de los participantes para la formulación de planes y proyectos de desarrollo provincial y/o local.
- Desarrollar y/o mejorar las habilidades de los participantes para la formulación, administración, control y evaluación presupuestal a nivel comunal, distrital y provincial.

**c) Contenido temático**

**Módulo 1. Plan de desarrollo local.** Elaboración de planes de desarrollo local: diagnóstico situacional participativo, planteamiento de objetivos, estrategia, acciones de política.

**Módulo 2. Elaboración de proyectos.** Planteamiento de problemas como sistema: problemas, causas consecuencias; objetivos e indicadores; metas y estrategias; actividades y requerimiento de recursos.

**Módulo 3. Ejecución de proyectos.** Planes de trabajo, procedimiento de monitoreo, procedimiento de supervisión, métodos de evaluación.

**Módulo 4. Presupuesto municipal.** Plan y presupuesto, metas y recursos, fines que cumple el presupuesto municipal. Ley anual del presupuesto del sector público.

**Módulo 5. El ciclo presupuestario.** Definición, programación, formulación, discusión y aprobación, ejecución y evaluación.

**Módulo 6. La ejecución presupuestal.** Definición, norma de ejecución presupuestal, los presupuestos auxiliares de ejecución, los clasificadores del gasto y de los ingresos, las transferencias de partidas, los créditos suplementarios.

**Módulo 7. El control presupuestal.** Auditoría y evaluación; definiciones, los libros de ingresos y de egresos; normas de evaluación del presupuesto en la legislación vigente.

134

d) **Resultados esperados**

- Elaborar los planes de desarrollo o los proyectos con participación de la población beneficiaria.
- Elaborar, ejecutar y evaluar los presupuestos de ingresos y de gastos.

**CONTABILIDAD Y FINANZAS**

a) **Información general**

Duración: 10 horas

b) **Objetivos**

- Dar a conocer a los funcionarios y empleados municipales el marco legal, contable y tributario que les permita mejorar su desempeño en las funciones contables y financieras del gobierno local.
- Desarrollar en los funcionarios y empleados municipales habilidades para la gestión financiera de acuerdo con su posición en la organización del gobierno local.

c) **Contenido temático**

**Módulo 1. Conceptos.** Definiciones de contabilidad y finanzas municipales. El sistema de contabilidad y tesorería. Los libros contables de un municipio. Estados financieros: balance general y estado de ingresos y egresos.

**Módulo 2. Gestión financiera.** Introducción. Problemas derivados del contexto macroeconómico. Financiamiento de las actividades municipales. Eficiencia de la gestión financiera municipal.

**Módulo 3. Ingresos municipales.** Ingresos tributarios, no tributarios y transferencias. Fuentes de financiamiento: fuentes convencionales, fuentes no convencionales.

**Módulo 4. Tributación.** Impuestos directos e indirectos, contribuciones, catastro, arbitrios, derechos y licencias. Leyes y normas tributarias referidas a la gestión financiera municipal.

157

**Módulo 5. Cuentas.** Manejo de libros, flujo de caja, cobranzas, cuentas, crédito, funciones de la tesorería y de la contabilidad, auditoría y control.

**d) Resultados esperados**

- Incremento del nivel de ingresos de las municipales por una mayor recaudación.
- Mejor manejo de los recursos municipales y apropiado registro de los mismos.

**ADMINISTRACION DE PERSONAL**

**a) Información general**

Duración: 12 Horas

**b) Objetivos**

- Adquirir y/o mejorar conocimientos sobre el desarrollo y aplicación de los principios, métodos, técnicas y procedimientos del sistema de personal municipal en la administración del gobierno local.
- Motivar en los participantes el estudio y análisis de la problemática de la gestión de personal hacia el interior de la organización para que contribuyan con sus conocimientos y habilidades a la solución de los problemas de carácter técnico-administrativo de la gestión municipal.

**c) Contenido temático**

**Módulo 1. Planeamiento del sistema.** Conceptualización, ámbito, estructura e interrelación del sistema de personal municipal. Factores condicionantes del sistema de personal municipal. Mercado laboral. Supervisión, evaluación y control de actividades del sistema de personal.

**Módulo 2. Organización del sistema.** Formulación del reglamento de organización y funciones (ROF) y manuales de organización y funciones (MOF). Cuadro de cargos (CAP) y nominativo de personal (NP). Inventario del potencial humano. Manuales de procedimientos simplificados. Delegación y desconcentración de facultades para la toma de decisiones.

**Módulo 3. Marco legal del sistema.** Presupuesto, remuneraciones, beneficios, bonificaciones, bienestar, seguridad social, pensiones y control del gasto de personal. Carrera administrativa.

**Módulo 4. Racionalización de recursos humanos.** Reclutamiento y selección del personal; inducción, orientación y asignación de personal; concepto y clases de escalafón; organización del escalafón; registro de datos del personal activo y pasivo: legajos del personal; control de altas y bajas de personal; declaración jurada de bienes y rentas e información del sistema.

**Módulo 5. Desarrollo de personal.** Desarrollo de personal, capacitación brindada al personal para su perfeccionamiento, actualización, innovación y reforzamiento para el mejor desempeño. Indicadores de producción y de rendimiento. Factores de evaluación y factores condicionantes de la calidad del trabajador municipal.

**Módulo 6. Etica en la función municipal.** Deberes y derechos del servidor municipal; obligaciones y prohibiciones; moral administrativa; liderazgo y jefatura. Círculos de calidad municipal. Faltas administrativas y sanciones; proceso administrativo disciplinario; delitos contra los deberes de la administración pública.

**d) Resultados esperados**

Cambio de comportamiento del personal con relación a su rol en la gestión y administración municipal, que se podrá expresar en la aplicación de los conocimientos adquiridos y en su actitud frente al servicio que brinda a la comunidad.

**ADMINISTRACION DE SERVICIOS MUNICIPALES**

**a) Información general**

Duración: 14 horas

**b) Objetivos**

- Adquirir y/o ampliar conocimientos sobre planeamiento, organización, coordinación y evaluación de los servicios municipales.

157

- Mejorar las habilidades de los participantes para el planeamiento, operación y evaluación de los servicios municipales.

**c) Contenido temático**

**Módulo 1. Los servicios municipales.** Conceptualización, ámbito, estructura e interrelación de los servicios municipales. Tipos de servicios. Factores condicionantes y criterios para establecer la prioridad en la prestación de los servicios municipales. Criterios para establecer orden de prioridad para los servicios municipales. Rol de los vecinos con relación a los servicios municipales.

**Módulo 2. Acondicionamiento territorial.** Definición del concepto territorial; planeamiento urbano. Zonificación. Desarrollo vial. Normatividad sobre viviendas y edificaciones. catastro. Criterios para usos del suelo. Pistas y veredas, alumbrado público, parques y jardines. Ornato. Energía eléctrica.

**Módulo 3. Educación.** Cultura, recreación y deportes. Servicios educativos municipales: escuelas, bibliotecas, centros de capacitación laboral. Turismo y conservación de monumentos históricos.

**Módulo 4. Población.** Registro civil. Salud y saneamiento ambiental, fumigación. Seguridad colectiva. Participación vecinal. Cementerios. Conservación y protección del medio ambiente. Limpieza pública. Servicios de agua y alcantarillado.

**Módulo 5. Abastecimiento, comercialización y transportes.** Mercados municipales. Comercialización de productos. Camales. Control de calidad de productos. Comercio ambulatorio. Circulación y Tránsito. Señalización y semaforización. Transporte colectivo. Seguridad y educación viales.

**Módulo 6. Planeamiento de los servicios.** Recursos necesarios, costos, calendario de actividades. Criterios e instrumentos para la medición y control.

**Módulo 7. Operación de los servicios.** Operación directa. Operación mediante contratistas. Super-

158

visión y evaluación de las operaciones.

**d) Resultados esperados**

- Comprensión de los requerimientos mínimos para la operación apropiada de los servicios municipales.
- Comprensión de parte de los miembros del Gobierno Local del impacto en la población de la prestación de servicios adecuados, oportunos y eficientes.
- Cambio de comportamiento de los servidores municipales hacia una mayor integración y una mejor cobertura de los servicios municipales.

**COMUNICACION**

**a) Información general**

Duración: 12 horas

**b) Objetivos**

- Dar a conocer algunas herramientas psicológicas que permitan al participante mejorar su comunicación con sus compañeros de trabajo y con la población.
- Desarrollar en los participantes habilidades de comunicación que les sean útiles para coordinar y trabajar con grupos de pobladores en su comunidad.

**c) Contenido temático**

**Módulo 1. Relaciones interpersonales.** Técnicas de manejo de interrelaciones personales. Análisis transaccional como instrumento.

**Módulo 2. Relaciones en el trabajo.** Cómo relacionarse en el trabajo. Qué es transacción. Tipología de transacciones.

**Módulo 3. Reunión.** Cómo iniciar una reunión: la presentación, la motivación inicial, la experiencia, el amarre, precisión de título. Desarrollo de la reunión. Conclusión.

**Módulo 4. Conducción de reunión.** Cómo mantener la atención. Cambio de sentidos, movimientos corporales, canciones. Diálogo entre los participantes. Silencios.

**Módulo 5. Comunicación.** Cómo comunicarnos. Comunicación verbal y corporal. Medios de comunicación masiva.

**Módulo 6. Dinámica de grupo.** Técnicas de grupo. Grupos de discusión. Estudio de casos. Lectura individual y en grupo. Diálogos simultáneos. Equipo de observadores.

**d) Resultados esperados**

- Mejor integración en el trabajo dentro de las instituciones y organizaciones.

160

- Mejor uso de los medios de comunicación por las comunidades y los gobiernos locales.

#### **DESARROLLO LOCAL Y DEMOCRACIA**

##### **a) Información general**

Duración: 12 horas

##### **b) Objetivos**

- Desarrollar, entre los miembros de la comunidad, habilidades para el manejo de herramientas y conciencia de los procesos vinculados a su realidad, problemática y propuestas para un cambio basado en sus propios recursos.
- Mejorar el nivel de conocimiento de los grupos objetivo sobre el estado de derecho que enmarca los gobiernos locales y la participación comunal.

##### **c) Contenido temático**

**Módulo 1. Espíritu de grupo.** Deseo de estar juntos. Deseo de trabajar juntos. Deseo de ayudar a quien lo necesita. Actuar de manera lúcida y responsable para la organización de la comunidad.

**Módulo 2. Diagnóstico comunal.** Metodología para: identificación de problemas, propuestas de solución, ordenamiento de opciones según su importancia, plan de trabajo conjunto. Relaciones internas y externas de la comunidad. Responsabilidad de los miembros y de los dirigentes. Premios y sanciones.

**Módulo 3. Planificación comunal.** Plan de trabajo en función del calendario de actividades agrícolas o industriales. Organización del trabajo comunal. Seguimiento y evaluación participativa.

**Módulo 4. Democracia y ciudadanía.** Concepto de democracia: origen, evolución histórica y tipología. Democracia comunal. El proceso democrático en el Perú. Análisis en el tiempo.

**Módulo 5. Desarrollo.** Plan de desarrollo nacional, regional y local. Articulación entre desarrollo comunal y gobierno local. Integración entre ac-

tividades productivas, de servicios e infraestructura.

**Módulo 6. Participación ciudadana.** Proceso de toma de decisiones en la comunidad, en el municipio y en la sociedad. Experiencia de los concejos municipales escolares. Rol de los líderes, derechos y obligaciones, compromisos y responsabilidades del ciudadano.

**d) Resultados esperados**

- Propuestas y proyectos comunales coherentes, lógicos y articulados en un plan de desarrollo municipal.
- Mayor responsabilidad social y mayor participación y compromiso de los ciudadanos con su gobierno local.

**EDUCACION CIUDADANA**

**a) Información general**

Duración: 12 horas

**b) Objetivos**

- Difundir entre todos los miembros del gobierno local (población, dirigentes, empleados municipales, funcionarios, regidores y alcaldes) los elementos básicos de la organización comunal y municipal, con sus respectivos deberes y derechos.
- Mejorar la actuación ciudadana de cada uno de los participantes en sus respectivos círculos de vida y de trabajo.

**c) Contenido temático**

**Módulo 1. La comunidad y el gobierno local en el país.** ¿Qué es la comunidad? El desempeño comunal. La comunidad en la historia peruana. Importancia de las comunidades campesinas y nativas. Organizaciones populares. La ciudad y su evolución hasta la fecha. El gobierno local en el Perú. La municipalidad: organización y funciones. Las rentas municipales y el desarrollo local. Deberes y derechos de los vecinos.

**Módulo 2. La comunidad nacional.** La nación y la patria. Formación de una nación: la nuestra. El sentido de patria y el patriotismo. Valores de peruanidad. El Estado y el gobierno peruanos. Nación y Estado. Estado y gobierno. Regímenes políticos y democracia. Formación del Estado, territorio, orden institucional y estructura de la sociedad.

**Módulos 3. Los poderes del Estado.** Normas jurídicas y Constitución del Estado. Constitución y leyes. Reglamento y sanciones. Composición y funciones de los poderes legislativo, ejecutivo, judicial y electoral.

**Módulo 4. Relaciones contractuales.** Contratos y registros públicos. Importancia y tipos de contratos. Registro de bienes y de personas. Sucesión y tributación. Formas y clases de testamentos. Necesidades y tipos de tributos.

**Módulo 5. La comunidad de naciones.** El Perú en la sociedad de naciones, organismos subregionales e internacionales. Tercer mundo y comunidad supranacional, Grupo Andino y unidad continental (latinoamericana).

**Módulo 6. El derecho de vivir en paz.** Rol de la familia y de la escuela en la construcción de la paz. Rol de la sociedad y de los medios de comunicación en la protección y la seguridad ciudadanas. Papel de la comunidad y del gobierno local en la defensa ciudadana.

**d) Resultados esperados**

- Comprensión de los papeles correspondientes al alcalde y a los regidores, a los funcionarios y empleados municipales, así como a los dirigentes y vecinos de la comunidad como ciudadanos del gobierno local.
- Mayor precisión en las expectativas de los participantes y mejor desempeño como miembros del gobierno local y vecinos de la comunidad.

**4. Criterios para la evaluación de los resultados**

Los resultados de la capacitación serán evaluados en función del logro de los objetivos establecidos. Los

criterios de evaluación propuestos son los siguientes:

**Objetivo 1:** Mejoramiento de las habilidades de gestión de los líderes de las comunidades y de los gobiernos locales.

**Criterios de evaluación:**

- Elaboración oportuna y con calidad de los planes de desarrollo municipal y del presupuesto anual.
- Mejora de la calidad y provisión oportuna de los servicios municipales y comunales.
- Libros de contabilidad llevados correctamente y al día.
- Elaboración correcta de los estados financieros y presentación oportuna de éstos al concejo.
- Grado de incremento de los ingresos propios de los municipios.
- Presentación oportuna y con calidad de los proyectos municipales y comunales.

**Objetivo 2:** Mejoramiento de la habilidad dirigenal de los líderes.

**Criterios de evaluación:**

- Grado de aceptación de los líderes por la población (asistencia a los cabildos abiertos y asambleas comunales, votación obtenida, percepción por la población de la calidad de la gestión de sus líderes, etc.)
- Calidad de la comunicación de los líderes (encuestas de opinión sobre la comprensión de los mensajes, apreciación por expertos).

**Objetivo 3:** Sentar las bases para el afianzamiento de los valores democráticos en las futuras generaciones

**Criterios de evaluación:**

- Grado de funcionamiento de los concejos municipales escolares.

164

- Inclusión en los cursos de Educación Cívica de temas referentes al proceso democrático y a la participación comunal.
- Grado de internalización en los educandos de los conceptos y principios de la democracia participativa.

**Objetivo 4:** Mejoramiento de las actitudes para la participación.

**Criterios de evaluación:**

- Presencia y grado de funcionamiento de las organizaciones de base.
- Nivel y grado de participación de la población en las actividades de las organizaciones comunales y del gobierno local.
- Nivel de participación de la población en los procesos electorales.
- Capacidad de respuesta de los gobiernos locales ante las demandas de la comunidad.

## **5. Estrategias de ejecución**

### **5.1 Orden de prioridad de las actividades**

El logro del objetivo global implica dar prioridad a algunas áreas temáticas y a algunos grupos objetivo.

En los dos primeros años de ejecución se pondrá énfasis en las áreas temáticas siguientes: administración municipal, planificación y presupuesto, contabilidad y finanzas, administración de servicios municipales. En los años siguientes se incorporarán las áreas restantes, complementarias para el desarrollo de habilidades de los actores dentro del gobierno local.

Dadas sus responsabilidades políticas y gerenciales, los grupos objetivo prioritarios serán el alcalde y los regidores, y el director municipal y los funcionarios. Los empleados, los líderes comunales y la población meta se integrarán posteriormente al programa de capacitación.

105

Asimismo el logro del objetivo global está condicionado a la aplicación de conocimientos, métodos y técnicas de gestión moderna impartidos durante el programa por los diferentes actores de cada uno de los grupos objetivo; para ello es indispensable que cada concejo provincial cuente con un módulo de informática, tanto para la modernización de los servicios municipales como para el monitoreo de la ejecución de los proyectos de inversión.

## **5.2 Marco institucional**

La naturaleza del plan de capacitación para el Desarrollo Democrático en Comunidades requiere y está condicionado a la participación de un conjunto de instituciones que se enumeran a continuación y cuyos roles se describen:

**Instituto Nacional de Desarrollo, INADE.-** Dependencia del Ministerio de la Presidencia, es responsable de la ejecución del proyecto en el marco de la política nacional. La experiencia acumulada en la fase piloto del DCD le permitirá repetir sus logros en otras regiones del país.

**Ministerio de Educación.-** Responsable de la formulación y aplicación de la política educativa del país. Con relación al proyecto, le compete normar la adecuación del currículo de Educación Cívica a las distintas regiones del país. Asimismo, le compete dar pautas para las prácticas de los concejos municipales escolares.

**Agencia para el Desarrollo Internacional, USAID/PERU.-** Responsable del financiamiento, monitoreo y evaluación del proyecto en el marco de los acuerdos con el Gobierno del Perú. Cuenta con la experiencia de la fase piloto del DCD y la acumulada en diversos países de América Latina.

**Cooperación Técnica Internacional.-** La cooperación técnica internacional, bilateral o multilateral que tiene experiencia en materia de gobierno local y comunal puede contribuir a la ejecución del programa de capacitación. Para tal efecto se debe desarrollar los mecanismos que hagan posible tal cooperación así como la coordinación de sus acciones.

166

**Organismos No Gubernamentales, ONGs.-** Existen en el país ONGs dedicadas a la problemática de la gestión municipal y del desarrollo local que están en condiciones de contribuir al programa de capacitación con instructores, material didáctico y facilidades para las comunicaciones. Se debe desarrollar mecanismos que hagan posible su participación así como la coordinación de sus acciones.

### 5.3 Unidad ejecutora

La definición y ubicación de la unidad ejecutora demanda la consideración de factores políticos que escapen al alcance del equipo consultor.

Es deseable que sea una entidad independiente que reporte directamente a la entidad -o entidades- financiadora del programa en el marco de las políticas establecidas para su ejecución. En este sentido, la unidad ejecutora puede ser una entidad educativa o una ONG que cuente con prestigio y reconocimiento para los miembros de los grupos objetivo y para las instituciones que participen al programa. Asimismo debe tener la experiencia y demás calificaciones necesarias para el debido cumplimiento de las funciones y los objetivos del programa.

Identificada la institución ejecutora, ésta debe crear una unidad de coordinación constituida por un coordinador, un asistente y una secretaria.

Además se recomienda la constitución de un consejo asesor integrado por un representante político, un académico y un técnico-administrativo, corresponsables de la retroalimentación -con sus conocimientos y experiencias- para llevar a grado óptimo las realizaciones del conjunto del programa de capacitación.

Esta unidad debe tener capacidad de coordinación con los más altos niveles del gobierno central y con los gobiernos regionales y locales. Debe también ser responsable de la concertación con entidades públicas, privadas y nogubernamentales que actúan en el área temática y geográfica del programa.

**5.4 Lineamientos metodológicos: escuela de hoy para ciudadanas y ciudadanos del mañana**

El diseño propuesto se fundamenta en la información recogida, en la evaluación de la fase piloto y en las observaciones efectuadas en Honduras y en El Salvador. Se proyecta aplicarlo en nuevos ámbitos de la región y del país en general.

Los grupos objetivo del programa de capacitación propuesto están integrados por personas adultas, por lo que la metodología requerida -de acuerdo a los preceptos de la andragogía- debe ser de carácter activo y participativo, de modo que los participantes intercambien experiencias, "aprendan haciendo" y apliquen sus nuevos conocimientos y habilidades en su quehacer diario.

Se puede establecer un paralelismo entre educadores y educandos, capacitadores y capacitandos, en el sentido que el objetivo final de la formación es la superación de la persona sujeto de la capacitación. El plan de capacitación en gestión comunal y municipal debe lograr las transiciones siguientes:

a) **De la enseñanza-aprendizaje a la educación permanente.**- Cada uno de los grupos-objetivo debe estructurarse de manera que en cada gobierno local, a partir de la primera generación de adultos capacitados, se genere un núcleo local de capacitadores dedicados a seguir formándose y a atender los requerimientos de los miembros de la comunidad interesados en los temas de participación y gestión democrática.

b) **De la educación de adultos a la formación de cuadros.**- La capacitación, tanto general -hacia la comunidad- como específica -hacia los distintos grupos-objetivo-, debe procurar como resultado global la constitución de un semillero de personas responsables que desde sus diversos roles -comunales y municipales- puedan en el futuro desempeñarse con mayor eficacia y eficiencia en su quehacer cotidiano y en la administración, la gestión y el gobierno local.

c) **De la escuela a la gestión pública.**- El ejercicio regular del concejo municipal escolar así como el estudio de los mecanismos democráticos de participación ciudadana a través de la gestión

168

comunal y municipal ofrecen a los niños y a los jóvenes la oportunidad de identificar problemas, negociar soluciones y conocer las grandezas y las debilidades inherentes al ejercicio del poder, aunque fuere a título experimental. Estas lecciones les servirán cuando sean adultos y, en su momento, responsables de la comunidad y del gobierno local.

d) **Del gobierno local al autogobierno.**- La suma de experiencias adquiridas por los cuadros dirigentes actuales, por los ciudadanos-vecinos de las comunidades, así como por las hijas e hijos de éstos a lo largo de la realización del programa, debe servir también para el logro del cambio de comportamiento de cada persona en su vida diaria. El reconocimiento del pluralismo y el ejercicio de la tolerancia, la práctica de la negociación y la búsqueda del consenso ofrecen condiciones para el respeto y la valoración de las diferencias, sin discriminación alguna a causa de raza, género, ideología o credo. Sólo así se puede pensar en calidad de cada ciudadano o ciudadana, aplicada al autogobierno.

### 5.5 Política de género en la capacitación

La capacitación de los diferentes grupos objetivo estará orientada a buscar el cambio de actitud de la población frente a la posición y condición de la mujer.

Durante el diagnóstico de las necesidades de capacitación se identificarán los factores limitantes del acceso de las mujeres a los cargos directivos y los factores que condicionan el comportamiento de los varones con relación a la participación de la mujer en cargos directivos. Con base en los resultados del diagnóstico se propondrán y desarrollarán actividades, temas y contenidos orientados a mejorar el acceso de las mujeres a los cargos directivos de los gobiernos locales y comunales, a los beneficios de la capacitación y a otras actividades vinculadas a los proyectos del gobierno local.

Respecto de la capacitación de los líderes comunales, en cada una de las actividades previstas se deberá dar igual oportunidad a mujeres y varones para lograr de esta manera equidad en el uso

de los recursos y en los beneficios de la capacitación.

Con relación a la educación ciudadana dirigida a los niños y jóvenes, el programa apuntará a una distribución equitativa de roles y responsabilidades entre muchachas y muchachos dentro de los concejos municipales escolares. De esta manera se logrará cambios de actitud de las nuevas generaciones frente a los actuales roles y responsabilidades asumidos por cada sexo.

Con los actuales líderes, a nivel de gobierno local o comunal, en el área temática de comunicación (módulo de análisis transaccional) se incluirá temas referidos al aspecto del género y desarrollo a través del análisis de los roles y responsabilidades de hombres y mujeres en el hogar y en el trabajo. Mediante ejercicios grupales se efectuarán análisis por género sobre estos roles y sobre el acceso y control de los recursos, beneficios y servicios que brindan los gobiernos locales, con la finalidad de reflexionar y lograr el cambio de actitud en los diferentes grupos objetivo.

## **6. Calendario de actividades**

El programa de capacitación propuesto se ejecutaría en un periodo de 5 años, según aparece en el Cuadro No. 8.

## **7. Requerimientos presupuestales**

El presupuesto se ha estimado considerando dos grandes rubros: los gastos que demandará la unidad de coordinación del programa de capacitación y los gastos que demandará la ejecución de cada una de las actividades de capacitación propuestas.

### **7.1 Requerimientos de la unidad de coordinación**

El monto total estimado para la unidad de coordinación asciende a 575,630 dólares y comprende: remuneraciones del personal, gastos en bienes y materiales para la operación del programa, gastos en servicios y gastos en consultorías.

**Remuneraciones.-** Se ha considerado tres personas para la ejecución del programa: un coordinador, un

Cuadro No. 8

CALENDARIO DEL PROGRAMA DE CAPACITACION

Actividades	A ñ o s				
	1	2	3	4	5
<b>1. Talleres</b> - Administración Municipal - Planificación y Presupuesto - Personal - Contabilidad y Finanzas - Servicios Municipales - Desarrollo Local y Demo. - Comunicación	XXXXXX XXXXXX XXXXXX XXXXXX XXXXXX XXXXXX	XXXXXX XXX XXXXXX XXXXXX XXXXXX	XXX XXXXXX XXXXXX	XXXXXX XXX	XXX XXXXXX XXXXXX
<b>2. Cursos a distancia</b> - Administración Municipal - Planificación y Presupuesto - Personal - Contabilidad y Finanzas - Servicios Municipales - Educación Ciudadana	XXXXXX XXXXXX XXXXXX	XXXXXX XXXXXX XXXXXX	XXXXXX	XXXXXX	XXXXXX
<b>3. Difusión</b> - Planificación y Presupuesto - Contabilidad y Finanzas - Servicios Municipales - Desarrollo Local y Demo. - Comunicación - Educación Ciudadana	XXXXXX XXXXXX XXXXXX	XXXXXX XXX XXXXXX XXX	XXX XXX XXXXXX	XXX XXX XXXXXX	XXX XXX XXX XXX
<b>4. Foros</b> - Filosofía del DCD - Legislación Municipal	X X	X X	X X	X X	X X

asistente y una secretaria. Para estimar el presupuesto se consideró 14 sueldos por año, bonificaciones y beneficios sociales. El monto total asciende a 338,100 dólares.

**Gastos en bienes y materiales.-** En este rubro se ha incluido: un módulo de muebles de oficina (escritorio, sillón, archivadores y sillas), equipo de oficina (dos computadoras "notebook" con impresora portátil para la elaboración de las actas de evaluación en el campo y los informes de supervisión) y equipo de campo (mochila, bolsa de dormir y catre de campaña; material de cómputo, útiles de escritorio y útiles de aseo). Se ha estimado un costo unitario trimestral de 125 dólares para material de cómputo y 50 dólares por mes para útiles de escritorio y de aseo. El monto total estimado para el rubro de bienes es de 16,900 dólares.

**Gastos en servicios.-** Los gastos en servicios se refieren a pasajes, viáticos y tarifas de servicios públicos, considerando que, en promedio, el coordinador y el asistente realizarán un viaje mensual durante un año (de 11 meses). El boleto de avión se ha estimado en 150 dólares (ida y vuelta) y el pasaje terrestre en 60 dólares (ambos incluyen traslados al aeropuerto o a la agencia). Para viáticos se ha considerado 60 dólares, con base en el costo de vida en San Martín.

**Gastos en consultorías.-** Los servicios de consultoría son para:

- El diseño del sistema de información y monitoreo del programa (encuesta para diagnóstico de necesidades de capacitación, encuesta de monitoreo a muestra representativa, registro de actividades realizadas). Se ha estimado en 10,000 dólares el monto requerido para este estudio.
- La preparación de material educativo (incluye afiches, portafolios, boletines y guías especiales). El costo del módulo de materiales para cada temática se ha estimado en 4,500 dólares, lo que suma un total de 40,500 dólares para esta actividad.

- La evaluación intermedia. Se ha estimado en 12,500 dólares el monto requerido para este servicio.
- La evaluación final. Este estudio será llevado a cabo por un equipo de especialistas externos; el costo se ha estimado en 15,000 dólares.

A continuación se presenta el resumen del presupuesto para la unidad de coordinación:

Partidas	Monto US\$
Remuneraciones	338,100
Bienes	15,000
Servicios	90,300
Consultorías	78,000
Gastos administrativos	52,100
Total General	573,500

En el Cuadro No. 9 se muestra el desagregado de cada una de las partidas consideradas para la unidad de coordinación del programa de capacitación.

## 7.2 Requerimientos de las actividades de capacitación

Las actividades que el programa de capacitación contempla son las siguientes: talleres, cursos a distancia, difusión y foros. Los requerimientos presupuestales para cada una de éstas son:

**Talleres.**- En esta actividad se ha considerado un módulo de 40 participantes con la finalidad de tener 4 grupos de trabajo de 10 personas cada uno. El costo total estimado para cada taller es de 7,850 dólares. Los mayores costos corresponden a alojamiento porque el desarrollo de esta actividad necesita concentrar a los participantes en un hotel o local con ambientes para clases y sesiones de trabajo. También el material impreso (hojas de trabajo y separatas) tiene un costo significativo pero justificado porque ayuda a los asistentes a internalizar los conocimientos recibidos.

**Cursos a distancia.**- Por su naturaleza, estos cursos requerirán la participación de equipos

Cuadro No. 9

PRESUPUESTO PARA LA UNIDAD DE COORDINACION  
DEL PROGRAMA DE CAPACITACION

Partidas	Unidad de medida	Cantidad para 5 años	Precio unitario	Total en US\$
<b>1. Remuneraciones</b>				
- Coordinador	mes-hom	70	2,100	147,000
- Asistente	mes-hom	70	1,600	117,600
- Secretaria	mes-hom	70	1,050	73,500
<b>Subtotal remuneraciones</b>				<b>338,100</b>
<b>2. Bienes</b>				
- Modulo de oficina:				
Escritorio	unidad	3	250	750
Sillon	unidad	3	150	450
Sillas	unidad	6	50	300
Archivador	unidad	2	200	400
- Equipo de Oficina y campo:				
Computadora notebook	unidad	2	2,500	5,000
Impresora portatil	unidad	2	500	1,000
Mochila, bolsa dormir, catre	unidad	2	250	500
- Material de oficina:				
Material de computo	trimestre	20	125	2,500
Utiles de escritorio	mes	60	50	3,000
Utiles de aseo	mes	60	50	3,000
<b>Subtotal bienes</b>				<b>16,900</b>
<b>3. Servicios</b>				
- Pasajes aereos y terrestres				
Aereos: coordinador	unidad	55	150	8,250
asistente	unidad	55	150	8,250
Terrestres: cordinador	unidad	55	60	3,300
asistente	unidad	55	60	3,300
- Viaticos y gastos de viaje				
Coordinador	dias	385	60	23,100
Asistente	dias	385	60	23,100
- Tarifas servicios publicos				
Telefono	mes	60	300	18,000
Luz y agua	mes	60	50	3,000
- Consultorias				
Sist. de monitoreo del programa	estudio	1	10,000	10,000
Evaluacion intermedia	unidad	1	12,500	12,500
Preparacion de matls.educativos	area-tem	9	4,500	40,500
Evaluacion final	unidad	1	15,000	15,000
<b>Subtotal servicios</b>				<b>168,300</b>
<b>4. Gastos administrativos: 10% 1+2+3:</b>				<b>52,330</b>
<b>Total General</b>				<b>575,630</b>

locales de monitoreo. El costo de cada curso ha sido estimado con base en cursos que incluyen entrega de material de lectura impreso y supervisión de la unidad de coordinación (que se encargará de tomar los exámenes y realizar las evaluaciones). El costo estimado de cada curso es de 3,150 dólares y no incluye el costo de la separata, que será asumido por el participante. Los materiales de lectura serán documentos producidos por otras instituciones y que ya fueron validados en diferentes municipios.

**Difusión.-** El módulo para esta actividad es la campaña que se realizará para la difusión masiva de algunos temas a través de medios escritos y audiovisuales. El mayor costo corresponde a la preparación de afiches, trípticos o folletos tipo tira cómica de un par de hojas. El costo total estimado para esta actividad es de 24,250 dólares por campaña.

**Foro.-** El módulo en esta actividad es el tema que se programe debatir en público. Por la naturaleza del programa el foro requiere 6 personas: un moderador, un relator, un conferencista y tres panelistas. El costo más elevado en este tipo de reuniones corresponde a los materiales impresos a distribuir entre el público.

El Cuadro 10 (a, b, c y d) muestra el detalle de los costos de cada una de estas actividades.

175

## Cuadro No. 10a

PRESUPUESTO UNITARIO PARA CAPACITACION  
Modulo : 40 participantes

ACTIVIDAD: Taller

Rubros	Unidad de Medida	Cantidad	Precio Unitario	Total
<b>A. Remuneraciones</b>				
- Facilitador	sem-hom	2	250	500
- Coordinador local	sem-hom	1	200	200
- Secretaria	sem-hom	1	120	120
Subtotal A				820
<b>B. Bienes</b>				
- Utiles de escritorio	modulo	1	100	100
- Material impreso	separata	120	10	1,200
- Material didactico	modulo	1	100	100
Subtotal B				1,400
<b>C. Servicios</b>				
- Pasajes:				
. Terrestres	unidad	2	40	80
. Aereos	unidad	2	150	300
- Alojamiento	dias-hom	200	20	4,000
- Alimentacion	dias-hom	200	5	1,000
- Alquiler equipo audiovisual	dias	5	50	250
Subtotal C				5,630
Total general (A+B+C)				7,850

Cuadro No. 10b

## PRESUPUESTO UNITARIO PARA CAPACITACION

ACTIVIDAD: Curso a distancia

Rubros	Unidad de Medida	Cantidad	Precio Unitario	Total
<b>A. Remuneraciones</b>				
- Supervisor	sem-hom	1	250	250
- Coordinador regional	sem-hom	2	200	400
- Equipo local de monitoreo*	equip-dia	40	25	1,000
Subtotal A				1,650
<b>B. Bienes</b>				
- Utiles de escritorio	modulo	1	100	100
- Material impreso (p/partic.)	separatas	5	25	125
- Material didactico	modulo	1	200	200
Subtotal B				425
<b>C. Servicios</b>				
- Pasajes:				
. Terrestres	unidad	2	40	80
. Aereos	unidad	2	150	300
- Viaticos supervisor	dias	10	50	500
Subtotal C				880
Total general (A+B+C)				2,955

\*aporte del gobierno local, un equipo por provincia

Cuadro No. 10c

PRESUPUESTO UNITARIO PARA CAPACITACION  
Modulo : campana

ACTIVIDAD: Difusion

Rubros	Unidad de Medida	Cantidad	Precio Unitario	Total
<b>A. Remuneraciones</b>				
- Comunicador	sem-hom	1	250	250
- Dibujante	sem-hom	2	200	400
<b>Subtotal A</b>				<b>650</b>
<b>B. Bienes</b>				
- Utiles de escritorio	modulo	1	100	100
- Material impreso	afiche	2	10,000	20,000
- Material audiovisual	modulo	1	1,000	1,000
<b>Subtotal B</b>				<b>21,100</b>
<b>C. Servicios</b>				
- Pasajes:				
. Terrestres	unidad	10	40	400
- Viaticos	dia	30	20	600
- Fletes: dos bultos por prv.	bulto	20	25	500
- Alquiler equipo audiovisual	dia	20	50	1,000
<b>Subtotal C</b>				<b>2,500</b>
<b>Total general (A+B+C)</b>				<b>24,250</b>

## Cuadro No. 10d

PRESUPUESTO UNITARIO PARA CAPACITACION  
Modulo : Tema

ACTIVIDAD: Foro

Rubros	Unidad de Medida	Cantidad	Precio Unitario	Total
<b>A. Remuneraciones</b>				
- Moderador	sesion	1	100	100
- Conferencista	sesion	1	200	200
- Panelistas	persona	3	50	150
- Relator	sesion	1	100	100
Subtotal A				450
<b>B. Bienes</b>				
- Utiles de escritorio	modulo	1	50	50
- Material impreso	separata	1,000	2	2,000
- Material didactico	modulo	1	100	100
Subtotal B				2,150
<b>C. Servicios</b>				
- Pasajes:				
. Terrestres	unidad	3	40	120
. Aereos	unidad	3	150	450
- Viaticos	dia	3	50	150
- Alquiler de local	dia	1	100	100
- Alquiler equipo audiovisual	dia	1	100	100
Subtotal C				920
Total general (A+B+C)				3,520

**ANEXO : POBLACION OBJETIVO POR MUNICIPIOS EN EL DEPARTAMENTO DE SAN MARTIN  
A NIVEL DE CAPITAL DE PROVINCIA Y DISTRITOS**

Municipios Capital provincia/distritos	Poblacion objetivo						Total
	Alcaldes Regidores	Funcions. Munics.	Empleados Municips.	Personal Docente	Lideres Comunales	Poblacion Comunal	Poblacion Objetivo
<b>A. Capital de Provincia</b>							<b>644</b>
1. Tocache	15	10	51	568			660
2. Mariscal Caceres	15	6	118	521			313
3. Hualлага	15	9	35	254			202
4. Bellavista	10	7	62	123			201
5. El Dorado	6	0	25	170			123
6. Picota	10	5	30	78			677
7. San Martin	20	18	207	432			217
8. Lamas	15	4	42	156			469
9. Rioja	15	7	93	354			611
10. Moyobamba	20	6	120	465			0
<b>Sub total capital de provincia</b>	<b>141</b>	<b>72</b>	<b>783</b>	<b>3,121</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>4,117</b>
<b>B. Distritos por Provincias</b>							<b>0</b>
1. Tocache	20		10				36
2. Mariscal Caceres	24		12				36
3. Hualлага	24		12				36
4. Bellavista	25		15				40
5. El Dorado	20		8				28
6. Picota	54		18				72
7. San Martin	65		39				104
8. Lamas	60		20				80
9. Rioja	48		24				72
10. Moyobamba	30		15				45
<b>Subtotal distritos</b>	<b>370</b>	<b>0</b>	<b>173</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>549</b>
<b>Total General</b>	<b>511</b>	<b>72</b>	<b>956</b>	<b>3,121</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>4,666</b>