

PN-AAD-117

**ESTUDIOS
DE
EVALUACION
DE
PROGRAMAS**

**Evaluacion Entre Paises de Programas
e Instituciones
de Fomento Municipal**

Costa Rica
República Dominicana
Guatemala
Venezuela

Octubre de 1975

Agencia Para el Desarrollo Internacional

Oficina para la América Latina
Oficina de Programas de Desarrollo (LA/DP)



AGENCIA PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL

OFICINA PARA LA AMERICA LATINA

ESTUDIOS DE EVALUACION DE PROGRAMAS

EVALUACION ENTRE PAISES DE
PROGRAMAS E INSTITUCIONES DE FOMENTO MUNICIPAL

Costa Rica
República Dominicana
Guatemala
Venezuela

Por: Pirie M. Gall

Con la colaboración de:
Jack C. Corbett
Harry C. Carr III
David J. Padilla, Jr.

CHECCHI & COMPANY
1730 Rhode Island Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20036
Contrato No. AID/CM/otr-C-73-199,
Orden de Trabajo No. 6

Octubre 1975

Los Estudios de Evaluación de la A.I.D. representan las opiniones de sus autores y no constituyen declaraciones de política oficial.

PROGRAMAS E INSTITUCIONES DE FOMENTO MUNICIPAL EN LA
AMERICA LATINA

Evaluación y Consideraciones para el Futuro

INDICE

	<u>Página</u>
Introducción	1
Resumen	12

<u>CAPITULO 1</u> <u>Programas de Fomento Municipal y</u> <u>sus Efectos al Nivel Local</u>	19
1.1 Los Programas y sus Objetivos	19
1.2 Orden y Alcance del Análisis	22
1.3 Resultado del Estudio de Subproyectos Municipales - Generalidades	24
1.4 Resultado del Estudio de Subproyectos, por Tipos	31
1.5 Resultado del Estudio de la Asistencia Técnica y de la Capacitación	34
1.6 Resumen	46
<u>CAPITULO 2</u> <u>Características y Desempeño de las Instituciones</u> <u>de Fomento Municipal como Agentes del</u> <u>Desarrollo</u>	48
2.1 Introducción a la Evaluación de las Instituciones	48
2.2 Preguntas y Respuestas sobre el Desempeño de las Instituciones de Fomento Municipal (IFM)	56
2.3 Medidas y Planes de las IFM para Mejorar el Desempeño	82
<u>CAPITULO 3</u> <u>Consideraciones y Propuestas para el Futuro</u>	86
3.1 Conceptos Cambiantes de la Función de la Muni- cipalidad en el Proceso de Desarrollo	86

INDICE (Continuación)

		<u>Página</u>
3.2	Estrategias y Políticas Crediticias para las IFM	94
3.3	Integración y Planificación de la Combinación de Elementos de Asistencia	116
3.4	Autonomía Municipal	121
3.5	Conocimientos por Adquirir	123
<u>CAPITULO 4</u>	<u>El Historial de la AID y Curso Futuro con respecto al Fomento Municipal</u>	<u>126</u>
4.1	Generalidades	126
4.2	El Concepto del Proyecto en la Ayuda de la AID a las IFM	129
4.3	El Problema del Diseño	134
4.4	El Problema de los Insumos	135
4.5	El Problema de la Información	137
4.6	El Problema de la Capacitación	139
4.7	El Problema de la Evaluación	141
4.8	El Problema de los Conocimientos Insuficientes: En general y dentro de la AID	142
4.9	Sugerencias en cuanto a la Asistencia de la AID a Programas de Fomento Municipal	144
4.10	Aplicación de este Informe	146
<u>CAPITULO 5</u>	<u>Un Modelo Provisional de Programación Lógica para el Fomento Municipal</u>	<u>148</u>
5.1	Fundamento e Hipótesis	148
5.2	PASO UNO: Datos Locales y Diagnóstico	151
5.3	PASO DOS: Agregado, Comparación y Clasificación	156

INDICE (Continuación)

		<u>Página</u>
	5.4 PASO TRES: Aplicación a la Planificación del Programa	159
	5.5 PASO CUATRO: Ejecución/Evaluación	168
	5.6 Resumen	169

ANEXO	A Bibliografía Anotada	173
	B Cuadros - Ejemplo de Estudios de Países	180
	C Material y Personas Consultadas	204

LISTA DE CUADROS

		<u>Página</u>
<u>NUMERO</u>		
A	Antecedentes y Cronología del Estudio	3
B	Terminología: La Municipalidad y el Sistema Municipal	7
C	Formas Subnacionales de Organización Gubernamental	8
D	Terminología: Institución de Fomento Municipal	9
E	Terminología: Programa, Proyecto, Subproyecto/ Préstamo Subordinado	10
F	Datos Comparativos Nacionales y Municipales: Costa Rica, Guatemala, Venezuela, República Dominicana	11
1-1	Resultados Generalizados respecto a los Beneficios de los Préstamos Subordinados a las IFM, por Tipo de Proyecto	32
2.1	Comparaciones entre Instituciones: IFAM - INFOM FUNDACOMUN - LIGA	57
2-2	Resultado de las Comparaciones entre Instituciones de Fomento Municipal	58

INDICE (Continuación)

	<u>Página</u>
2-3 Terminología: Gerencia Técnica	67
2-4 Terminología: Categorías de Asistencia Técnica - Proceso y Proyecto	73
3-1 Conceptos Verticales y Horizontales de la Función del Municipio	87
3-2 Integración Regional del Desarrollo	93
3-3 Terminología: Categorías de Estudios - Investigación, Diagnóstico, Estudios Especiales	99
3-4 Terminología: Categorías de Subproyectos Municipales Infraestructura Social/Infraestructura Económica	102
3-5 Prioridades respecto a la Financiación de Sub- proyectos de Instituciones de Fomento Municipal	110
4-1 Préstamos de la AID a Instituciones de Fomento Muni- cipal de 1969 a 1974	128
5-1 PASO UNO: Datos y Diagnóstico Locales	153
5-2 PASO DOS: Agregado, Comparación y Clasificación	160
5-3 PASO TRES: Aplicación para la Planificación del Programa	163
5-4 Terminología: Planeación Local	166
5-5 Resumen del Proceso Lógico de Planificación	171
5-6 Cronología del Proceso Lógico de Planificación	172
ANEXO B Cuadros-Ejemplo de Estudios de Países (10)	181

INTRODUCCION

Antecedentes y Alcance

Checchi & Company se ha venido dedicando al estudio de las instituciones de fomento municipal (IFM) en la América Latina y a la asistencia a las mismas desde 1973, fecha en que hicimos una evaluación del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM) de Costa Rica, en respuesta a una solicitud de la misión en San José, de la Agencia para el Desarrollo Internacional, de los EE.UU. Más o menos al mismo tiempo, la Oficina de Programas de Desarrollo de la Oficina de la AID para la América Latina estaba preparando el alcance de los trabajos para una evaluación comparativa entre países de los programas de fomento municipal que la Agencia estaba apoyando o a los que había apoyado en el pasado. Tal como se indica en el Cuadro A, a continuación, el estudio comparativo fue postergado hasta 1974-75. Checchi & Company trabajó estrechamente con el IFAM durante el año intermedio asistiendo a dicho organismo en la puesta en práctica de las recomendaciones hechas durante el estudio inicial. También tuvimos oportunidad de visitar durante 1974, el Servicio Nacional de Desarrollo Urbano (SENDU), en Bolivia.

Al estudio comparativo financiado por la AID/Washington, siguió una evaluación del Instituto de Fomento Municipal (INFOM) de Guatemala, realizada durante noviembre y diciembre de 1974. En marzo y abril de 1975, los analistas de Checchi hicieron breves visitas de observación a la Liga Municipal Dominicana, en la República Dominicana, y a la Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal (FUNDACOMUN), en Venezuela. Durante la década de 1960 estas IFM recibieron ayuda de la AID en forma de préstamos y subvenciones, pero hace más de cinco

años que la Agencia no mantiene relaciones directas con la Liga o FUNDACOMUN.

Si bien este trabajo se basa primordialmente en el estudio de cuatro IFM en funcionamiento (la SENDU estaba en su etapa de organización cuando hicimos nuestras visitas), consultamos con varias personas y materiales adicionales para adquirir una perspectiva del fomento municipal a lo largo de un período de tiempo más prolongado y para obtener información sobre los programas de otros países. También examinamos documentos, artículos y libros selectos relacionados con la función del gobierno local en materia de fomento. Estas fuentes se identifican en el Anexo C a este informe.

El alcance del trabajo para este estudio fue amplio y cubrió algo más que los proyectos de asistencia de la AID:

El estudio tendrá por objeto . . . evaluar las metas, procesos y viabilidad (de las IFM) (inclusive la coherencia del diseño y ejecución del programa, la naturaleza de las funciones de la banca, asistencia técnica y la capacitación, así como las perspectivas a largo plazo); su efecto sobre las municipalidades (inclusive sobre instituciones locales y la naturaleza y distribución de sus servicios, beneficios y desventajas, de haberlas); su lugar en el contexto del proceso de desarrollo al nivel nacional (inclusive relaciones con bancos nacionales, organismos de obras públicas, cualquier nexo pertinente con el sector académico o privado, y planes y prioridades nacionales).^{1/}

Se nos pidió que evaluásemos el valor y potencial de las instituciones de fomento municipal como "instrumentos para promover el desarrollo social y económico". Las visitas realizadas a instituciones (IFM) que habían recibido ayuda con anterioridad (la Liga y FUNDACOMUN) tuvieron

^{1/}Tomado de la Orden de Trabajo No. 6 de Checchi, en que se define el estudio de INFOM.

CUADRO A

ANTECEDENTES Y CRONOLOGIA DEL ESTUDIO

<u>Fecha</u>	<u>Actividad</u>	<u>Resultados</u>
1. Marzo-abril 1973 (3 semanas)	Evaluación del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal - IFAM 1973, Costa Rica.	IFAM Después de dos años, junio, 74 páginas.
2. Enero, 1974	Visitas breves al Servicio Nacional de Desarrollo Urbano - SENDU.	Conocimientos adquiridos sobre el proyecto SENDU y problemas municipales en Bolivia.
3. Febrero 1974 - Febrero 1975	Cinco visitas cortas de asesoría a IFAM, para ayudar en la evaluación detallada, planificación, programación y preparación del documento sobre asistencia en materia de capital.	Cuatro informes a IFAM y análisis de otros problemas específicos.
4. Noviembre- Diciembre, 1975	Evaluación del Instituto de Fomento Municipal - INFOM, de Guatemala.	Instituciones de fomento municipal en América Latina: Informe Provisional, enero de 1975, 110 páginas.
5. Marzo, 1975	Visita de observación a la Liga Municipal Dominicana, de la República Dominicana.	Información comparativa (no se preparó un informe específico).
6. Abril, 1975	Visita de observación a la Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal - FUNDACOMUN, de Venezuela.	Información comparativa (no se preparó un informe específico).
7. Mayo-Junio, 1975	Examen de documentos y entrevistas en Washington con funcionarios de AID, Organización de los Estados Americanos, Instituto para Administración Pública.	Información comparativa, histórica y teórica sobre el fomento municipal, regional y rural, y experiencias de los expertos en varios países latinoamericanos.

NOTA: Las actividades Nos. 1 y 3 se llevaron a cabo al amparo de contratos de la USAID-IFAM, y las actividades Nos. 4 a 7, inclusive, así como este informe se realizaron de acuerdo con una Orden de Trabajo de la AID/Washington.

un alcance algo más limitado, y tenían por meta lograr "una comprensión e información acerca de sus estructuras, funciones, relaciones e impacto". Las visitas más cortas tuvieron por objeto la observación, más que la evaluación, por lo que no preparamos informes separados como lo hicimos respecto de IFAM e INFOM.

En todas las visitas, después de reunirnos con los funcionarios de las IFM y de obtener información en la capital con funcionarios locales, inspeccionamos subproyectos financiados por medio de préstamos de las IFM, y cuando lo permitió el tiempo, hicimos encuestas officiosas entre los residentes locales, por lo general usuarios de las instalaciones. Entrevistamos a representantes de entidades de planificación nacional y de otras instituciones que participan en actividades relacionadas con el fomento municipal.

Propósito y Organización de este Informe

La Oficina para la América Latina pidió que este informe fuese, en primer lugar, útil y valioso para las instituciones de fomento municipal y para las misiones de la USAID que colaboran con la labor de desarrollo local. Después, para la AID de Washington. El informe fue redactado teniendo en cuenta esas prioridades.

La parte principal del informe (Capítulo 1) comienza con un breve análisis de las instituciones de fomento municipal y de los objetivos de los programas que han llevado a cabo. A esto sigue la evaluación del impacto de esos programas al nivel municipal. Somos de la opinión de que este es el campo que más interés tiene para los profesionales pues, después de todo, es el nivel en que se puede evaluar mejor la eficacia de las instituciones. En el Capítulo 2 se examinan las IFM

como agentes o instrumentos del fomento nacional y municipal en comparación con los logros y necesidades que identificamos al nivel local. En el Capítulo 3 se plantean varias cuestiones y conceptos fundamentales para la consideración de representantes sobre el terreno y en Washington. Este Capítulo se refiere a deficiencias observadas en el desempeño anterior y aspectos potenciales para fortalecer la labor de fomento municipal. En el Capítulo 4 se alude por separado a la relación de la AID con las IFM, en su mayor parte una actividad reciente de la Agencia. En el Capítulo 5 presentamos, como extensión lógica de las cuestiones identificadas en el informe, un modelo provisional para la programación del fomento municipal. Creemos que puede servir para mejorar la capacidad y el desempeño, tanto al nivel local como al nivel nacional, aunque reconocemos que su oportunidad y métodos de aplicación diferirán ampliamente de un país a otro.

Información Básica

Reconociendo que algunos de los lectores de nuestro informe tal vez no estén familiarizados con la materia, en las páginas siguientes presentamos información básica y explicaciones condensadas de terminología, de importancia para una mejor comprensión del tema. Al igual que en el resto del informe, presentamos información similar pero en cuadros claramente identificados para conferirle la importancia que merece en el análisis.

La municipalidad, tal como se encuentra en la mayoría de los países de América Latina, se define recalcando su doble jurisdicción urbano-rural. Se explica el significado del término "sistema municipal" y se presenta un cuadro para ilustrar la función y posición de la municipalidad en la organización estructural al nivel subnacional de los gobiernos de Costa Rica, la República Dominicana, Guatemala y Venezuela. Se ofrece una breve descripción de las instituciones de fomento municipal, aunque las variaciones dificultan el hacer una descripción general pero precisa. También se presenta la terminología de varias clases de actividades de fomento municipal (programa, proyecto, etc.), tal como se emplea en este informe. Finalmente, y a modo de antecedentes generales, recopilamos información y datos resumidos sobre los cuatro países y sus gobiernos locales.

Nota de Agradecimiento

El autor principal de este informe participó en todas las actividades enumeradas en los antecedentes del estudio pero, no obstante, se valió en grado sumo de la experiencia y conocimientos de tres colegas: Jack Corbett, economista y experto financiero (en Costa Rica y Guatemala); David Padilla, abogado y especialista en fomento municipal (en Guatemala); y Harry Carr, experto en fomento municipal e investigaciones sociales (en la República Dominicana y Venezuela). No podemos enumerar aquí los numerosos ejecutivos, técnicos y consultores de las IFM, los muchos dirigentes municipales y "usuarios finales" de proyectos municipales, y al cuantioso personal de la USAID, a pesar de que todos merecen ser mencionados por habernos brindado cortesía, hospitalidad, información y críticas útiles a lo largo de todo nuestro trabajo.^{1/} Mary Douglas, Cae Johnston, Cindy Parobek y Yolanda Woodward hicieron posible la correcta redacción de este documento.

^{1/} En el Anexo C aparece una lista parcial de las personas consultadas.

CUADRO B

TERMINOLOGIA: La Municipalidad y el Sistema Municipal

Municipalidad. En casi toda la América Latina esta es la unidad principal de gobierno local, típicamente formada por un pueblo y una zona rural circundante, tal como un condado o un pueblo de Nueva Inglaterra en los Estados Unidos. Puede llamarse un distrito (en Venezuela y la República Dominicana), un cantón (en Costa Rica) o una municipalidad. Puede estar subdividida en unidades más pequeñas, pero el punto importante es que, en el contexto latinoamericano, el fomento municipal tanto puede ser rural como urbano.

Por lo general, el gobierno municipal es "autónomo", elegido al nivel local; sus miembros son elegidos en representación de todo el municipio, en lugar de serlo bajo un sistema representativo por barrios. Se dificulta generalizar más. En el Cuadro E se presenta una comparación de datos, al nivel nacional y municipal, sobre los países visitados.

Sistema Municipal. Las raíces y la estructura de los gobiernos locales en la América Latina tienen por base diversos elementos, entidades e influencias. Cuando en este informe aludimos al sistema municipal, queremos decir:

Disposiciones constitucionales sobre gobierno y elecciones locales

Legislación municipal, en forma de un código o leyes recopiladas que en el ámbito local abarcan:

- Impuestos
- Empleo y Seguridad Social
- Presupuestos, finanzas e intervención de cuentas
- Empréstitos
- Distribución de ingresos
- Bienes
- Función y responsabilidades

CUADRO B (Cont.)

Asociaciones o Ligas Municipales

Asociaciones de Empleados Municipales.

Estos elementos componen el "sistema", el ambiente al cual tiene que adaptarse la institución de fomento municipal, o que puede modificar o modernizar.

CUADRO C

FORMAS SUBNACIONALES DE ORGANIZACION GUBERNAMENTAL

COSTA RICA

REPUBLICA DOMINICANA

GUATEMALA

VENEZUELA

Regiones propuestas
para el fomento

Regiones propuestas para la
administración y el fomento

Regiones propuestas
para el fomento

Regiones de fomento
en vigor

Provincia^{1/}

Provincia^{1/}

Departamento^{1/}

Estado

Cantón Municipal

Municipalidad

Municipalidad

Distrito

Distrito^{2/}

Distrito

Secciones y
parajes

Municipio

Caserío

^{1/} En su mayor parte de carácter ceremonioso y político; funciones de administración o fomento limitadas.

^{2/} A este nivel todos son subdivisiones de municipalidades, algunas veces con una función administrativa limitada en las zonas rurales.

CUADRO D

TERMINOLOGIA: Institución de Fomento Municipal

Las instituciones de fomento municipal en la América Latina han sido establecidas sobre la base de distintos modelos. En Costa Rica, Guatemala, Honduras, Venezuela, Bolivia y Paraguay fueron creadas como instituciones o fundaciones bancarias autónomas o semiautónomas. En la República Dominicana, la Liga Municipal, una asociación de gobiernos locales, asumió la función de IFM. Países como Brasil y Colombia cuentan con un grupo de instituciones diversas, tanto públicas como privadas, que trabajan con los gobiernos locales al nivel nacional e intermedio de departamentos, estados y regiones.

En casi todos los casos, la razón para crear una IFM ha sido la de suministrar una fuente de créditos concesionarios a los gobiernos locales para obras públicas y otras mejoras de la infraestructura. Además, la mayoría de las instituciones han incluido un componente para proporcionar diversos tipos de asistencia técnica y capacitación a dirigentes y funcionarios municipales.

Aunque la Liga de la República Dominicana fue fundada en 1937, la mayoría de las IFM son instituciones más recientes cuyo funcionamiento data de 5 a 15 años.

Las instituciones han sido capitalizadas por medio de asignaciones presupuestarias directas, arreglos para compartir los ingresos, asistencia internacional para el desarrollo y otros empréstitos externos.

En el Cuadro 2-1, Capítulo 2 (página 57), se presenta información comparativa más específica sobre las instituciones de fomento municipal.

CUADRO E

TERMINOLOGIA: Programa, Proyecto, Subproyecto/Préstamo Subordinado

El término *Programa*, tal como se emplea en este informe, se refiere al conjunto de los esfuerzos nacionales a largo plazo para mejorar la capacidad de los municipios en un país determinado.

Proyecto es el término empleado por la Agencia para el Desarrollo Internacional para referirse a los fondos invertidos o a las actividades llevadas a cabo bajo un proyecto o contrato de préstamo bilateral -- la combinación de elementos de asistencia ofrecida a una IFM, por ejemplo, que por lo general incluye el préstamo de capital, asistencia técnica, capacitación y, en algunos casos, bienes o equipo. Comúnmente, un proyecto de la AID representa una parte del programa, aunque puede tener una influencia más profunda.

Subproyecto/Préstamo Subordinado se refiere a las obras o actividades que se llevan a cabo al nivel local con apoyo de la IFM, sea que se financien por la AID o con recursos nacionales. A menos que se identifiquen como financiadas por la AID, el término se refiere a todas esas actividades.

PROGRAMA DE FOMENTO MUNICIPAL

Proyecto de la AID

ACTIVIDADES NACIONALES	
Capacitación	
Asistencia técnica	
Actividad crediticia	(Capital, Asistencia Técnica,
Estudios	Capacitación, Estudios)
Reformas al sistema básico	
ACTIVIDADES LOCALES	
Reformas administrativas	
Préstamos subordinados/Subproyectos	(Subproyectos/Préstamos subordinados financiados por
Mejoras financieras	AID, Asistencia, Capacitación)

CUADRO F

DATOS NACIONALES Y MUNICIPALES COMPARATIVOS
COSTA RICA, GUATEMALA, VENEZUELA Y LA REPUBLICA DOMINICANA

CARACTERISTICA/INFORMACION	COSTA RICA	GUATEMALA	VENEZUELA	REPUBLICA DOMINICANA
Población (Aproximada - 1974)	2 millones	5,2 millones	11,0 millones	4,5 millones
Urbana	41%	35%	80%	45%
Rural	59%	65%	20%	55%
Superficie	19.600 mi ²	42.000 mi ²	352.000 mi ²	18.000 mi ²
Tasa de alfabetismo	90%	38%	77,1%	68%
Ingreso per cápita (1974)	\$645	\$442	\$1.169	\$464
Porcentaje de la fuerza laboral dedicada a la agricultura (1972)	44,8%	63%	19,7%	50,2%
Producto Interno Bruto (1972)	US\$1.070 millones	\$2.100 millones	\$12.300 millones	\$1.800 millones
Número de Municipalidades	80	326	186	116
Duración del cargo municipal	4 años	2-4 años	5 años	2 años
Tipo de Gobierno Municipal	Concejo/Administrador	Alcalde/Concejo	Concejo	Alcalde/Concejo
Sistema de Clasificación	No	Sí	No	Sí
		Por población		Por población
Fuentes de Ingresos				
Impuestos y Derechos Locales	Sí	Sí	Sí	Sí
Cargos por Servicios	Sí	Sí	Sí	Sí
Alquiler o Venta de Bienes	Sí	Sí	Sí	No
Participación en los Ingresos Nacionales	Sí	Sí	Sí	Sí
Empréstitos Internos	Sí	Sí	Limitado	Sí
Empréstitos Internacionales	Sí	Sí	No	No
Capacidad Local de Planificación	No	No	16 munic.	Ninguna por la Liga
Poderes Policiales	No	Sí	Sí	No
Control Presupuestario	Contralor General	INFOM	Ninguno	Liga
Código Municipal	Sí (1971)	Sí (1957)	Códigos Estatales	Varios Compilados
Ley sobre Empleo Municipal	Incluida en el código municipal	Sí (1973)	No	No
Código Tributario Municipal	En estudio	En estudio	No	En estudio
Asociación Municipal	No	Sí	Sí	Sí-Liga
Asociación de Empleados Municipales	No	Sí	Local-Algunas Municipalidades	No

Fuentes de Datos Estadísticos: OEA, BID.

RESUMEN

En este resumen sintetizamos los temas principales de nuestro informe. Aunque en general nos ceñimos al orden del texto, hemos destacado los logros principales y los problemas más importantes de los programas de fomento municipal, examinados en los Capítulos 1 y 2. También hacemos referencia a cuadros selectos en los que se condensan hallazgos e información, se explica la terminología empleada o se ofrece una representación gráfica de un concepto fundamental.

Las IFM han administrado satisfactoriamente actividades municipales crediticias, han ofrecido asistencia técnica y capacitación a un gran número de municipalidades, y han realizado una función especial que no desempeñan otras agencias.

Sec.
1, 2

Los programas de fomento municipal emprendidos en Costa Rica, Guatemala, Venezuela (y en menor grado en la República Dominicana), se han concentrado en el otorgamiento de créditos concesionarios para obras públicas municipales. Quedamos muy bien impresionados por el número, distribución y resultados de los subproyectos que examinamos. Los programas de crédito se han extendido más allá de las ciudades principales y han satisfecho necesidades básicas según fueran identificadas por funcionarios locales en numerosos pueblos de tamaño pequeño e intermedio. Se ha logrado una amplia distribución geográfica y las obras sirven a zonas urbanas enteras en las municipalidades, atendiendo a un perfil representativo de grupos sociales y económicos. Las actividades de crédito están bien administradas. Se hace considerable hincapié en concertar empréstitos de riesgo mínimo, en construir instalaciones sólidas y en crear las condiciones necesarias para ofrecer un servicio responsable de la deuda por parte de las municipalidades. (Véase el Cuadro 1-1, página 32.)

Quedamos menos satisfechos con la asistencia técnica y la capacitación que se suministran como parte de los programas de las IFM. No obstante, se ha hecho un esfuerzo considerable, se ha logrado una amplia cobertura geográfica y se han satisfecho necesidades reales. La magnitud y el tipo de los esfuerzos difieren de una IFM a otra pero, por lo general, se hace hincapié en resolver las deficiencias financieras de los municipios, en particular aquellas que afectan al reembolso de préstamos subordinados.

En concepto y en la práctica, las IFM desempeñan una función no desempeñada en el pasado por ningún otro programa a cargo de organismos múltiples. En las actividades que han realizado hasta la fecha, las IFM han ejecutado proyectos útiles y beneficiosos para las municipalidades y les han proporcionado instrumentos administrativos básicos. Han conferido atención y apoyo, desde el plano nacional, a gobiernos municipales que con anterioridad eran ignorados o pasados por alto. Las IFM han servido para dirigir la atención nacional hacia las necesidades y actividades de los gobiernos locales, y, en comparación con

otros muchos organismos, se han mantenido al margen de la política. Por medio de sus procedimientos, las IFM han ayudado a reducir la corrupción en el manejo de fondos públicos y, por lo que hemos podido determinar (así como los interventores de cuentas de la AID), se mantuvieron incorruptas en la administración de sus propios fondos y los de las municipalidades. Nuestros hallazgos y perspectivas sugieren que el potencial del concepto de las IFM apenas ha comenzado a ser explotado. Consideramos que mediante el mejor aprovechamiento de los recursos que poseen y la adición de nuevos recursos, las IFM verdaderamente podrían desempeñar una amplia función dentro del sistema municipal y en relación con el desarrollo nacional. Somos críticos simpatizantes y nuestras sugerencias tienen por objeto cerrar la brecha existente entre la práctica actual y el efecto potencial.

Las IFM comparten problemas de imprecisión de estrategia, deficiencias afines en programación y preparación de presupuestos, y en una variedad de problemas administrativos y operativos. La planificación financiera es deficiente. Todas las IFM están estudiando estos problemas y planificando diversas formas de acción correctiva.

Cap.
1, 2

Evaluamos los programas de las IFM en términos de normas internas y externas y encontramos una variedad de problemas que es menester resolver. Existe una falta de claridad y precisión en sus estrategias, debido a que las instituciones carecen de suficiente información diagnóstica y los mecanismos de programación son débiles o inexistentes. Al adoptar una actitud pasiva, los programas de las IFM se convierten en listas de (a) subproyectos y (b) otras actividades. No se definen los resultados esperados y la integración de estos dos componentes es limitada. En general, los programas no están enlazados estrechamente con los planes de desarrollo nacional. (Véase el Cuadro 2-2, página 58.)

La planificación y la formulación de los presupuestos carecen de precisión. Al ser utilizados únicamente para que se autoricen fondos, los planes y presupuestos no son útiles ni prácticos como instrumentos administrativos, y se caracterizan por grandes diferencias entre los niveles proyectados y los realmente alcanzados. Los directivos de alto nivel están ocupados excesivamente con asuntos externos, ceremonias y pequeñas cuestiones administrativas, de modo que se descuidan la coordinación de los programas y la administración técnica o éstas quedan a la discreción de los jefes de unidad. (Véase el Cuadro 2-3, página 67.) Con excepción de FUNDACOMUN, que tiene oficinas regionales, las operaciones se efectúan en oficinas con sede en las capitales, reduciendo así su eficacia e impacto sobre el terreno. Es necesario descentralizar parte de las funciones, a fin de transferir aquellas actividades afines a los procesos municipales, de manera que queden más cerca de las municipalidades a las que deben servir. (Véase el Cuadro 2-4, página 73.) Deben hacerse mejoras simultáneas en el diseño y dirección de los programas, así como en los mecanismos administrativos de apoyo.

Las operaciones de préstamos subordinados aún mantienen un paternalismo excesivo; por ejemplo, en el procedimiento que sigue el INFOM

para contratar directamente la construcción de subproyectos. Si se pudiesen adoptar medidas eficaces de intervención de cuentas, sugeriríamos que las municipalidades asumiesen gradualmente la función de contratación de los subproyectos que financian las IFM. El método usual empleado por las IFM para tramitar los préstamos subordinados deja muy poco margen para tomar decisiones de política, por lo que debería incluir una etapa preliminar de análisis antes de que el proceso llegue a un punto de compromiso mutuo casi absoluto (aunque oficioso).

Aunque la calidad y dedicación del personal que trabaja en las IFM son de carácter excelente, nos inquietó que en ellas no había representantes de profesiones o disciplinas tales como sociología, desarrollo y planificación comunal, economía rural y capacitación.

La planificación financiera es deficiente en todas las IFM, especialmente en lo que se refiere a necesidades de capital a largo plazo. En parte es otro reflejo del problema general de la planificación, pero también indica que hay necesidad de examinar las políticas y procedimientos de la financiación de préstamos subordinados con miras a producir un ritmo más regular para renovar los proyectos. A esto pueden contribuir combinaciones más variadas de vencimientos y tasas de interés. Otros mecanismos de financiación merecen ser estudiados y aplicados; por ejemplo, garantías de préstamos obtenidos de otras fuentes de financiación por las municipalidades mayores, financiación de grandes subproyectos por consorcios y subsidios de intereses para cubrir la diferencia entre las tasas comerciales que tendría que pagar una municipalidad y las tasas concesionarias a que pueda estar acostumbrada.

Las IFM demuestran un sincero interés en mejorar sus instituciones y programas. Están actuando en relación con muchos de estos problemas, comenzando con la autoevaluación, que en una forma u otra era practicada por todas las instituciones que visitamos. Se están organizando unidades de planificación y se están iniciando diversas encuestas sobre las condiciones de las municipalidades. Se están realizando otros estudios especiales (de impuestos municipales, estructura jurídica), con miras a reformar los sistemas municipales. Se llevan a cabo reorganizaciones. Se examinan cuestiones básicas sobre la función de las municipalidades en el desarrollo rural y urbano. Y se están considerando nuevas propuestas para obtener financiación internacional y en el propio país.

Encontramos que la dinámica y las teorías del desarrollo están generando conceptos cambiantes sobre la función de la municipalidad en la labor de desarrollo. Las posibles repercusiones de estas nuevas ideas para las IFM son profundas y extensas y guardan relación con varias de las cuestiones básicas que surgieron durante nuestro estudio.

Cap.
3

El concepto de fomento municipal está cambiando, de lo que nosotros llamamos un criterio vertical o tradicional, a uno más horizontal. El criterio vertical fundamentalmente se orienta hacia los centros urbanos de las municipalidades y se limita a unas cuantas instalaciones y servicios sociales y administrativos, mientras que el horizontal representa la

extensión de la función municipal a una amplia gama de funciones gubernamentales y necesidades para el desarrollo. (Véase el Cuadro 3-1, página 87.) La municipalidad puede actuar directamente o como agente catalítico. Los intereses rurales reciben más atención que bajo el concepto anterior. Este cambio de concepto se basa en consideraciones pragmáticas, nuevas teorías acerca del desarrollo y presiones políticas locales.

A medida que este concepto reemplaza gradualmente al más tradicional, habrá más necesidad de datos, investigaciones, diagnósticos y estudios especiales que deberán ser bien diseñados, supervisados y aprovechados. (Véase el Cuadro 3-3, página 99.)

El elemento del crecimiento económico en el fomento municipal merece más atención de la que ha recibido en el pasado. (Véase el Cuadro 3-4, página 102.) Para que las municipalidades puedan progresar en medida significativa, es menester aumentar y distribuir las inversiones, el empleo y los ingresos. Mientras los factores económicos no se vean afectados por la acción local (en conjunción con planes y operaciones nacionales), las municipalidades continuarán poniendo de manifiesto problemas universales tales como finanzas débiles, administración inexperta y sin motivación y un aspecto físico sin atractivos. La inauguración de obras públicas de menor cuantía, la implantación de nuevos sistemas fiscales y contables y la reorganización administrativa sólo constituirán mejoras marginales y de poco efecto a menos que el alcance de estos esfuerzos se reoriente hacia intereses económicos.

Se presentan para su consideración tres estrategias para el fomento económico municipal, que engranan con planes nacionales de desarrollo rural, a saber: (a) creación de fuentes de empleo no agrícola, (b) infraestructura rural y (c) mercados rurales. Estas estrategias se pueden seguir por separado, o en combinación, según las oportunidades y objetivos nacionales o regionales.

En el futuro de las IFM todavía se plantean otras cuestiones de orden estratégico. Tal vez resulte necesario concentrar la asistencia en municipalidades selectas y ayudarlas en secuencia, en lugar de simultáneamente. Quizá haya que hacer más reformas en el sistema municipal (códigos legales, ciclos electorales, incentivos para el personal). Deberían establecerse diferencias entre las políticas crediticias, con condiciones distintas para cada categoría de municipalidad y tipo de subproyecto. Debería considerarse la creación de una combinación de elementos de asistencia con base en planes locales formulados conjuntamente por la IFM y la municipalidad. De aceptarse esta proposición, la misma tendrá amplias ramificaciones que exigirán mejoras en cuanto a administración técnica, pericias del personal, definición de responsabilidades, capacitación en funciones municipales y recursos financieros.

A medida que aumenta la función e integración de las municipalidades en el proceso de desarrollo, tal vez tenga que producirse una fase

en la que se modifique la autonomía tradicional del gobierno local. El cambio compensatorio consiste en que si las municipalidades desean recibir la asistencia y los instrumentos que necesitan para que su autonomía sea eficaz tendrán que aceptar más intervención y colaboración de entidades nacionales tales como las IFM.

Todavía queda mucho por aprender. Estos conocimientos pueden adquirirse mediante la experiencia, realizando nuevos estudios y aplicando los ya realizados. Las necesidades abarcan toda la gama de los problemas mencionados anteriormente desde la definición de la función municipal hasta los métodos para proporcionar todos los elementos de la asistencia, (véase lista en la página 119) y para satisfacerlas se requerirá la participación de las instituciones de fomento municipal, las asociaciones y ligas de municipalidades, las organizaciones de investigación, enseñanza y de asesoría en los países interesados, así como de organizaciones y expertos internacionales en materia de asistencia.

La AID ha desempeñado una labor constructiva en el campo del fomento municipal, aunque, en nuestra opinión, el concepto y contenido de los proyectos de IFM financiados por la Agencia pueden mejorar aún más.

Cap.
4

Nuestra crítica del papel de la AID durante los últimos cinco años, representado por 18 millones de dólares en concepto de seis préstamos concedidos a cinco países, se concentra más en el concepto y contenido de los proyectos que en sus aspectos operativos. Descubrimos que, hasta el pasado año, para los proyectos de la AID por lo general se aceptaba el punto de vista tradicional acerca del fomento municipal y se hizo mucho hincapié en el aspecto bancario, en detrimento de las necesidades institucionales de las IFM y las municipalidades. Los proyectos han sido diseñados muy de prisa y en forma incompleta. El problema del crecimiento económico no ha recibido suficiente atención. Y los insumos no se han correlacionado con los objetivos fijados.

Del lado positivo, los proyectos de la AID han dado lugar a que las IFM dedicasen sus recursos a poblaciones y ciudades más pequeñas, lo que produjo por resultado una redistribución de los ingresos nacionales y recursos de desarrollo, aumentando la conciencia en cuanto a la relación del gobierno local con el desarrollo rural, y proporcionando a las administraciones municipales una oportunidad para llevar a cabo de una manera razonable subproyectos a menudo complejos.

La AID puede extender el alcance de estos efectos mediante una preparación más cuidadosa de los proyectos destinados a resolver la variedad de problemas existentes y a aprovechar las oportunidades que se les presentan a las IFM, así como ofreciendo la información técnica disponible y apoyando la labor encaminada a llenar las lagunas existentes en cuanto a conocimientos y métodos.

Recomendamos que, al así hacerlo, la AID tome las medidas necesarias para cerciorarse de que su asistencia no se circunscriba a una unidad de una IFM, sino que más bien ejerza una influencia generalizada en todos los aspectos de los procesos de las IFM. También sugerimos que

la AID concentre sus recursos de fomento municipal en una institución, en lugar de distribuir los fondos entre entidades diferentes. Ciertas actividades, tales como estudios o capacitación, podrían ser cedidas bajo contrato a otras entidades por la IFM que reciba los fondos de la AID, pero esto se deberá hacer como parte de una estrategia convenida en la que la IFM asumiría la responsabilidad y el control de los fondos. Finalmente, si la AID considera que los puntos que planteamos en este informe son válidos y útiles, instamos a que dicha Agencia tome los pasos necesarios para llevar a la práctica nuestras recomendaciones con respecto a los proyectos en curso y a los propuestos en relación con las IFM.

Hemos elaborado un modelo tentativo de programación lógica para las instituciones de fomento municipal. Sus detalles son de índole preliminar, pero con base en el análisis que hicimos de los problemas que tienen las IFM con la planificación y programación, estamos convencidos de que se necesita algo por el estilo.

Cap.
5

En nuestra asistencia a la IFAM, comenzamos a formular un proceso lógico de programación para el fomento municipal. Al hacer las comparaciones con otras IFM, descubrimos problemas similares que sugerían una solución similar. Los profesionales de las IFM y de la AID se mostraron interesados en nuestro enfoque, contribuyeron con ideas al mismo y nos instaron a continuar con el mismo.

Presentamos este modelo con carácter provisional, ya que los detalles todavía no han sido perfeccionados. Sin embargo, nuestra convicción de que se necesita algo como esto es absolutamente firme. El proceso comienza con la recopilación de información indicativa y la creación de un banco de datos en las municipalidades; y por medio de una serie de pasos secuenciales se convierte en un plan de trabajo anual institucional, con un presupuesto y programa a largo plazo para la IFM y municipalidades selectas. Entraña la categorización de las municipalidades sobre la base de un perfil multifacético, la toma de decisiones estratégicas sobre asignación de recursos, la planificación local conjunta que sirva de base para la programación de la IFM, y la incorporación de medidas de evaluación a todo el proceso, tanto al nivel de la IFM como de la municipalidad. (Véase el Cuadro 5-5, página 171.)

A continuación condensamos el proceso de programación lógica para reducirlo a sus elementos básicos, a saber:

- a. La IFM elabora su programa partiendo de información de diagnóstico recogida al nivel local, en lugar de basarse en estimados especulativos y demandas que a menudo son subjetivas;
- b. La IFM formula una estrategia y un plan propios, enlazados con los planes nacionales, pero no definidos totalmente desde el punto de vista exterior;

- c. Los planes y arreglos internos de la institución se derivan de resultados proyectados y cambios específicos previstos al nivel local, a manera de una base clara y relativamente objetiva para la evaluación, nueva planificación y, de ser necesario, reorganización y modificación de la estrategia.

Reconocemos que la aplicación de este enfoque variará mucho de un país a otro, según las realidades políticas y tradiciones culturales, capacidad técnica de la IFM y las administraciones locales, y la habilidad creadora que se emplee al adaptar este material. Esa habilidad creadora entrañará la aplicación de conceptos complejos en una amplia escala, la búsqueda de lo que podrían ser soluciones modestas, pero útiles, durante las primeras etapas, y el empleo de personal técnico especializado en los lugares en que más falta haga.

CAPITULO 1

Los Programas de Fomento Municipal y sus Efectos al Nivel Local

1.1 Los Programas y sus Objetivos

Los programas de fomento municipal que estudiamos mediante la observación directa y que examinamos en documentós, han sido creados en respuesta a un problema que se podría caracterizar mejor como deficiencia del gobierno local. Se determinó que las municipalidades carecían de suficientes recursos financieros y que sus administraciones eran ineficaces, por lo que no podrían prestar servicios adecuados a la ciudadanía. Puesto que el gobierno local no puede suministrar servicios básicos, tales como agua potable, saneamiento, alcantarillado, etc., el pueblo pierde confianza, se retrasa en los pagos de los pocos servicios que recibe, evade el pago de impuestos y retira su apoyo. Esto inicia un círculo vicioso en que el gobierno local se debilita aún más al perder ese apoyo.

Los programas de fomento municipal administrados por las instituciones de fomento municipal se han concentrado en ayudar a los gobiernos locales para que puedan ofrecer servicios nuevos o a mejorar los ya existentes, principalmente por conducto de proyectos de obras públicas. Por lo general, siempre han prestado apoyo afín para ofrecer diversas formas de asistencia técnica y capacitación en funciones contables y administrativas. La actividad principal es el subproyecto o la función bancaria, que generalmente responden a iniciativas locales y a la identificación de proyectos por parte de los dirigentes municipales. Se ofrece asistencia

técnica en administración y recaudación de los impuestos, en encuestas catastrales y elaboración de listas de usuarios de servicios, así como en otras funciones administrativas de carácter general. La IFM envía su ingeniero, o hace los arreglos necesarios para que vaya uno de otro organismo, para ayudar a preparar el proyecto o los documentos del préstamo subordinado. Este tipo de préstamo se concede bajo condiciones concesionarias (en relación con otras fuentes de financiación), a una tasa de interés baja y vencimientos muy largos. Comúnmente, en la concesión de los préstamos subordinados se confiere prioridad a subproyectos considerados como autofinanciables mediante cargos a los usuarios, asegurando así que la municipalidad pueda rembolsarlos a la IFM, y reduciendo la posibilidad de que el proyecto se convierta en una carga nueva o adicional para la municipalidad:

Las IFM han actuado como banqueros en otro sentido. En Costa Rica, Guatemala y Honduras, las instituciones distribuyen o retienen en depósito los ingresos que comparten con el gobierno nacional o los subsidios puestos a disposición para apoyar a los gobiernos locales. Entre otras actividades que realizan pueden citarse la asistencia en materia de planificación urbana (la Liga), estudios comunales y regionales (IFAM), organización y desarrollo comunitario (FUNDACOMUN), y adquisiciones en gran escala de materiales de construcción (INFOM).

Por lo general, los objetivos de estos programas se enuncian en términos amplios. Se espera "fortalecer" la capacidad de los gobiernos locales para suministrar y administrar servicios fundamentales, tales como agua, alcantarillado, mercados públicos de productos alimenticios,

avenamiento, pavimentación y alumbrado de calles. También tienen por meta mejorar la recaudación y administración de impuestos, mantener registros de diversa índole e integrar las municipalidades a otras actividades de fomento nacional. Los programas han tendido a concentrarse en las municipalidades de tamaño intermedio y pequeño, aunque los servicios y la asistencia están a la disposición de todas. Más adelante en este informe se examina más detalladamente este aspecto de la labor de fomento municipal. Dicho en pocas palabras, las razones para asistir a municipalidades relativamente más pequeñas han sido que en ellas es donde se han identificado las necesidades mayores, que otros organismos nacionales tienden a ayudar a las capitales y otras ciudades importantes y que, dados los fondos limitados de que disponen las IFM, éstas son más eficaces en las ciudades más pequeñas.

En este informe se alude en términos generales a la actuación de las instituciones de fomento municipal y a sus actividades conexas. En el Capítulo 4 se analiza por separado la participación de la Agencia para el Desarrollo Internacional. Se adoptó este método porque la AID solicitó un estudio que fuese más allá de los límites de sus proyectos de asistencia, y porque la función de la AID ha sido diferente en cada caso. Los recursos de la AID han sido utilizados para proporcionar capital inicial y asistencia técnica a una entidad de creación reciente (IFAM), para establecer un proyecto especial para comunidades más pequeñas por medio de un organismo ya existente (INFOM), para crear un fondo de crédito en un lugar donde no existía ninguno (la Liga), y para reformar e impartir nuevo rumbo a las actividades de otra IFM (el Banco Autónomo Municipal BANMA - en Honduras).

1.2 Orden y Alcance del Análisis

Decidimos comenzar nuestra labor analizando los efectos locales del trabajo que realizan las IFM y, cuando fue apropiado, de otros elementos del programa de fomento municipal. Nuestro razonamiento fue el siguiente:

- La metodología de la evaluación se concentra cada vez más en los efectos de los programas de fomento al nivel del usuario final. Esto es correcto porque es en este nivel donde se obtienen o no las recompensas, donde se pueden identificar los resultados no previstos. En este informe los grupos meta, o clientes, incluyen las corporaciones municipales y la población que vive bajo su jurisdicción, tanto rural como urbana.
- Una vez establecido un régimen de los efectos al nivel local, nuestro análisis de las instituciones nacionales --principalmente de las IFM-- dedicadas al fomento municipal tendrá más significado. Es menos útil comenzar con una evaluación algo abstracta de la estrategia, organización y capacidad de las IFM, que analizarlas a la luz de sus actividades y de las consecuencias de éstas.
- Este método nos permite evaluar toda la gama de necesidades al nivel local, como si fuese otra norma de evaluación de la labor de fomento municipal. Nos referimos a esto en el sentido de los tipos de necesidades, más bien que de su magnitud en cualquier país determinado. En otras palabras, ¿el programa de las instituciones de fomento municipal es de contenido suficientemente amplio? Esta cuestión fundamental sólo se puede comprender mediante un examen que, partiendo de la base, cubre todos los aspectos pertinentes.

El alcance de los trabajos de la AID respalda este enfoque.

Durante las fases preliminares de este estudio, la AID nos pidió que examinásemos los beneficios y desventajas, al nivel municipal, de los subproyectos y otras actividades financiadas por las IFM con sus propios fondos y los de la AID. Debíamos estudiar la distribución geográfica de los proyectos para determinar si las poblaciones mayores

recibían más ayuda, acentuando de este modo las diferencias, y si la asistencia técnica y la capacitación tenían distribución equitativa o si se concentraban en puntos determinados. Se habrían de estudiar los proyectos de préstamos subordinados para determinar quién se beneficiaba con ellos (clase socioeconómica, ocupación, ubicación rural-urbana, sexo) o, a la inversa, a quién pudo haberse negado acceso o beneficios. Habrían de evaluarse los efectos sobre vecindarios, el empleo, la ecología (inclusive, presuntamente, la salud así como el ambiente y las fuerzas naturales). También fue objeto de estudio el grado de iniciativa local y de los usuarios en la creación del proyecto.

Esta parte del estudio fue llevada a cabo por medio de cuestionarios sencillos, entrevistas oficiosas abiertas con funcionarios municipales y residentes, observaciones y examen de veintenas de documentos. Nuestras gestiones tuvieron por resultado lo que calificaríamos de serie de modalidades e impresiones. Nuestras visitas a las municipalidades fueron breves. Además, los planes para los subproyectos que se examinaron raras veces incluían estimados específicos de los beneficios anticipados, lo que significó que no contábamos con las normas de medición inherentes al proyecto que habrían hecho falta para hacer un análisis riguroso. Por ende, tuvimos que deducirlas de documentos y conversaciones sobre los subproyectos y, en algunos casos, tuvimos que formular rápidamente nuestras propias normas.

El resultado más tangible de la actividad de fomento municipal ha sido, por supuesto, la inversión en obras públicas, que recibe nuestra atención inicial, seguida de la asistencia técnica y la capacitación.

Describimos la actividad de los proyectos en términos amplios, tras lo cual presentamos nuestra evaluación en relación con las cuestión planteada en el alcance de nuestro trabajo, por tipo de subproyecto.

1.3 Resultado del Estudio de Subproyectos Municipales - Generalidades

Al examinar los últimos cuatro o cinco años de actividad crediticia, encontramos que la distribución de los préstamos subordinados era amplia desde el punto de vista de la cobertura geográfica y de los beneficios para poblaciones pequeñas e intermedias y para unas cuantas ciudades grandes. Tanto la IFAM como la IFOM destinaron una parte considerable de sus recursos crediticios, medidos tanto en monto de fondos asignados como en número de subproyectos emprendidos, a poblaciones pequeñas y aldeas, en lugar de concentrar la inversión únicamente en ciudades más grandes. En pueblos pequeños se encontraron subproyectos financiados con los limitados fondos de la Liga. FUNDACOMUN se inclinaba a invertir en subproyectos más grandes en centros regionales, pero también concedía préstamos a comunidades más pequeñas.^{1/}

Estos resultados son atribuibles a varias razones. Al margen de las condiciones impuestas por la AID para la financiación que específicamente disponen el uso de los fondos en poblaciones pequeñas, las cartas constitutivas de las IFM o la política gubernamental señalan que estas entidades deben atender las necesidades de poblaciones y ciudades pequeñas. Tal como indicamos previamente, la intención era la de llenar

^{1/} Cabe explicar aquí que las actividades de ayuda crediticia a proyectos por parte de la Liga Dominicana y de FUNDACOMUN de Venezuela, han sido limitadas o han ido disminuyendo en los últimos tres o cuatro años.

un vacío que no era atendido por los organismos técnicos nacionales.. Las IFM también actuaban en respuesta a presiones políticas de regiones distantes (el "interior", en términos venezolanos). El pequeño capital de que disponían las IFM también las obligaba a tomar una decisión práctica: Los proyectos pequeños en poblaciones pequeñas proporcionaban una cobertura más amplia.

Esto no quiere decir que no encontrásemos casos extremos en que existía la necesidad de mejorar las instalaciones y servicios de pueblos pequeños que todavía no habían recibido ayuda crediticia de las IFM. No obstante, las limitaciones que ocasionaron esta situación no parecen basarse en la falta de interés o negligencia consciente de parte de las IFM. Se identificaron dos importantes influencias externas que limitaban la ayuda prestada a los pueblos pequeños, a saber:

- a. *Deficiencia en la capacidad municipal:* incapacidad para planificar, bases y sistemas financieros deficientes, y falta de participación pública en las decisiones locales, dando por resultado que los usuarios no pagaran por los servicios.
- b. *Las prioridades geográficas de los organismos técnicos* que trabajan en obras de saneamiento, caminos, electrificación, etc., han sido en zonas que no son aquellas en las que se hallan las municipalidades más pequeñas y más necesitadas, limitando así el acceso de los proyectos financiados por las IFM a la idoneidad técnica, a los materiales, al equipo y a la financiación que ofrecen tales organismos, que a menudo es esencial para concluir un proyecto local. A veces esto surte el efecto de obligar a las IFM a invertir en poblaciones relativamente mayores, para las que se puede recurrir a los recursos de otras dependencias nacionales.

Los beneficiarios individuales de proyectos municipales financiados por las IFM son, en su gran mayoría, personas de bajos ingresos, de ambos sexos, residentes de pueblos pequeños. En la mayoría de los casos, los

proyectos radican en la "capital" administrativa de la municipalidad. Los pueblos "capitales" comúnmente dependen de una economía rural bastante sencilla, caracterizada por zonas residenciales, comercio al detalle y unas pocas industrias. Por lo general, los sistemas de agua, alcantarillado y electricidad son planeados para servir a toda la población, o para extender uno u otro de los sistemas a una zona recién establecida, a menudo un barrio de trabajadores, campesinos u obreros agrícolas que trabajan en plantaciones cercanas. Los mercados municipales, la pavimentación, desagüe y alumbrado de calles y los mataderos, tienden a beneficiar más directamente a los intereses comerciales y a aquellas personas que tienen negocios en el pueblo. Para poder medir con más exactitud la distribución del impacto de los subproyectos entre grupos sociales, étnicos y económicos, harían falta más tiempo, medios y métodos rigurosos de investigación de los que estaban a nuestra disposición en las visitas sobre el terreno. Remitimos al lector a la definición inicial de la municipalidad en la América Latina y su similitud con el condado en los Estados Unidos. Nuestra observación general es que la mayor parte de los subproyectos cubren las secciones desarrolladas de los centros urbanos de las municipalidades y que en muchos casos representan ampliaciones y mejoras de sistemas existentes extendidos a zonas marginales recién establecidas (pensando, en particular, en los servicios de agua y alcantarillado y en las obras de pavimentación de calles). Además, podemos generalizar diciendo que los habitantes de estas poblaciones ya sean tenderos, obreros o empleados públicos, en su mayoría son personas pertenecientes a la mitad inferior de la escala de ingresos. Vimos pocos o ningún caso de proyectos que beneficiasen primordialmente a zonas o grupos ricos.

Los proyectos para la construcción de carreteras de acceso (junto con sus correspondientes puentes o caminos elevados) representan la categoría de proyectos financiados en común que benefician directamente a la población rural, y no todas las IFM (o municipalidades) se dedican a construir carreteras de acceso (o de las granjas al mercado). En los casos en que se construyen, por lo general benefician a pequeños campesinos o colonos. Las grandes haciendas, fincas o plantaciones o bien han construido sus propios caminos o han logrado que los construyan organismos del gobierno central. La IFAM y la INFOM han financiado unos pocos proyectos de abastecimiento de agua en zonas rurales, fuera de las "capitales" municipales; en una zona productora de leche de Costa Rica encontramos un proyecto para la construcción de un corral para la vacunación del ganado, que generó beneficios económicos directos para los pequeños criadores de ganado de la zona. En general, estas son excepciones puesto que los subproyectos tienden a concentrarse en las ciudades.

La naturaleza de los beneficios de los subproyectos puede ser una cuestión de tanta importancia como la distribución de los mismos. Aquí nos referimos no sólo a los beneficios para personas individuales o familias, sino también a los beneficios para la corporación municipal.^{1/} En nuestra opinión, los subproyectos tienen, en primer término, un impacto social y, en segundo lugar, económico sobre los usuarios. No discutimos el valor de un sistema de agua potable mejor y más conveniente; de calles

^{1/}Véanse la columna Beneficios Económicos, en el Cuadro 1-1, y la discusión pertinente en el párrafo 3.2

con desagües, pavimento y buen alumbrado, de escuelas y clínicas médicas, pero todos estos servicios producen beneficios primordialmente sociales, y no económicos. Aunque a menudo los mercados y mataderos municipales figuran entre aquellos factores que ejercen un efecto económico, esta clasificación debería basarse en la consideración de que si generan o no nuevas actividades económicas, en lugar de simplemente erigir nuevas paredes en derredor de prácticamente las mismas personas que hacen las mismas cosas. En casi todos los casos observamos más esta última situación que la primera.

Por supuesto, si la instalación no está bien administrada y mantenida, cualesquiera beneficios que pudieran anticiparse quedarán anulados.

Encontramos numerosos casos de instalaciones, especialmente aquellas en que entraba en juego la salud pública (tal como los mataderos en Guatemala), en que deficiencias administrativas creaban peligros para la comunidad o reducían el uso de la instalación. En Guatemala y Venezuela observamos diseños deficientes, así como perjuicios para el medio ambiente debido a que los sistemas de alcantarillado desaguaban en arroyos cuyas aguas se utilizaban para lavar y beber en las zonas rurales circundantes.

Cuando los resultados son de esta índole, es obvio que la municipalidad no goza de la confianza de los residentes ni recibe su apoyo y puede llegar a desprestigiarse. Las corporaciones municipales también han logrado resultados mixtos desde el punto de vista del efecto financiero de los proyectos. Encontramos casos en que la nueva instalación, diseñada de manera que fuese autosuficiente mediante cargos cobrados a los usuarios, produjo ingresos suficientes para sufragar sus gastos

de explotación y mantenimiento y amortizar la deuda contraída. Sin embargo, entre los proyectos considerados autosuficientes (sistemas de suministro de agua, mercados, mataderos) encontramos casos en que los resultados fueron todo lo contrario y la municipalidad estaba en peores condiciones financieras. El gobierno local había empleado personal para administrar el servicio o edificio, pero enseguida descubrió que necesitaba más de lo previsto, que los costos de los materiales necesarios para hacer reparaciones habían aumentado, y que había un límite en el nivel de los cargos que podían imponerle a los usuarios antes de que estos rehusasen pagar por el servicio. Llegado a este punto, el proyecto comienza a producir pérdidas y la deuda contraída por la municipalidad le impedía recibir más ayuda financiera, por lo que esta se veía obligada a tomar fondos de otros ingresos para mantener al día los pagos, con un resultado neto contrario al proyectado.

Se descubrió que estos resultados se debían a factores tales como estudios apresurados o incompletos de la viabilidad del subproyecto, a una administración inexperta, o a falta de voluntad política para aumentar los cargos a los niveles necesarios. Si la base tributaria u otras fuentes de ingresos de una municipalidad permanecen estáticos, como ha sido el caso en los pueblos más pequeños, estos resultados pueden ser muy perjudiciales. Pero causan menos daño si los ingresos aumentan y si se puede sobrellevar la carga del subsidio del servicio en cuestión. Estos hallazgos plantean interrogantes en cuanto a la asistencia técnica (a la que se aludirá más adelante) y respecto de otras cuestiones más fundamentales acerca de factores económicos en el fomento municipal.

En la mayoría de los casos encontramos que la iniciativa para realizar subproyectos había emanado de dirigentes municipales y de su comprensión de las prioridades locales. Los técnicos de la IFM no habían impuesto la idea, ni tampoco se hicieron diagnósticos o planes locales para identificar necesidades y prioridades. La actuación del alcalde local a menudo se basaba en presión popular, o en su propio sentido común. Observamos casos en que la motivación era más de carácter "monumental", para satisfacer el deseo del dirigente de erigir una "obra" con su nombre en la placa, independientemente de las necesidades y beneficios. Ejemplos clásicos de ello son los edificios municipales, el embellecimiento de parques, o el alumbrado público en un pueblo que carece de comodidades más importantes, como un servicio de agua potable o una red eléctrica. Al carecer de información objetiva sobre la magnitud relativa de los problemas y las prioridades apropiadas, los alcaldes o concejales municipales toman las mejores decisiones que pueden, a menudo discutiendo las alternativas con técnicos de las IFM, y a veces ajustando sus solicitudes a los recursos y prioridades de las IFM.

Hallamos que la democracia local es limitada y que esto influye en el impacto de los subproyectos. Encuestas oficiales llevadas a cabo en los cuatro países indicaron que la comunicación entre los funcionarios municipales electos y el pueblo, especialmente los residentes de las zonas rurales, es limitada y a menudo en una sola dirección: hacia abajo. Las decisiones las toma el concejo o el alcalde, a menudo a puertas cerradas, y en respuesta a peticiones y presiones de partidos políticos, personales y de intereses especiales. Dado que la comunidad no participa en la preparación de un subproyecto o en las decisiones

que se toman al respecto, cuando la empresa municipal impone o aumenta los cargos o impuestos a los usuarios para sostener la instalación, con frecuencia se encuentra con una resistencia silenciosa y generalizada. La excepción es el cabildo, una forma de reunión abierta del pueblo, que continúa siendo una tradición fuerte entre las comunidades indígenas en las regiones montañosas de Guatemala, donde los presupuestos y proyectos son presentados a la consideración y debate de la comunidad en pleno. Los alcaldes de esas municipalidades informaron que gozaban de unidad y apoyo en cuanto a proyectos para los que se empleaba el cabildo en el proceso de los debates sobre los mismos.

1.4 Resultado del Estudio de Subproyectos, por Tipo

En el Cuadro 1-1 presentamos los resultados de nuestro estudio de la incidencia e impacto de cada uno de los tipos de subproyectos más comúnmente financiados por las instituciones de fomento municipal. También se indican los tipos de subproyectos generalmente formulados en colaboración con organismos técnicos nacionales, así como con las IFM, y cuáles ya han sido identificadas para recibir ayuda de la AID en forma de préstamo o donaciones. Hemos indicado dónde hay más probabilidades de que se presente cada tipo (distribución geográfica o por tamaño), la fuente de la iniciativa, los grupos de beneficiarios según los observamos, y luego desglosamos el impacto en tres categorías (físico, social y económico). Identificamos los resultados positivos y los negativos. Tratamos de condensar la información para ofrecerle a los lectores una "instantánea" completa de cada tipo de proyecto, e ilustrar algunos de los temas más importantes de este informe. Los tipos aparecen más o

CUADRO 2-1

Determinaciones Generalizadas respecto de los Beneficios de los Préstamos Subordinados Concedidos a las IPM Por Clase y Proyectos

Clase de Proyecto	Naturaleza Social, Económica o por Servicio	Iniciativa	Beneficiarios			Impacto Físico	Impacto Social	Efecto en Hogares/Comunidades sobre el Medio y la Organización Municipal
			Ocupación, Clase	Localización	Sexo			
Agua potable a/b/	Todos los pueblos	Demanda popular de los usuarios	Todos	Principalmente urbanos	Ambos	Puede remplazar grifos de agua, con frecuencia mal instalados. Tiene que ser cuidadosamente planeado en coordinación con el saneamiento, alcantarillado y pavimentación de calles, o será inconveniente y será más costoso.	Servicio de salud pública mejorado	Pocos sistemas observados fueron instalados para capacidad industrial, por lo que ofrecieron muy pocos incentivos los inversionistas, al margen de la mejora general en las condiciones de la comunidad. Por lo general, después de la instalación se imponen tarifas nuevas o se aumentan las existentes. Si los usuarios pagan las tarifas y el sistema es bien mantenido, la municipalidad puede exonerarse sin pérdidas y amortizar la deuda. Se vieron casos en que el sistema producía pérdidas, y otros en que el servicio nacional se hizo cargo de la administración.
Alcantarillado sanitario y otro tipo de desagües. a/b/	Todos los pueblos	Demanda popular de los usuarios, percepción de líderes	Todos	Urbanos	Ambos	Reemplaza letrinas, aguas negras estancadas, mejorando el ambiente. Algunos sistemas drenan hacia los ríos, provocando peligros a la salud, malos olores, especialmente en la periferia rural.	Mejor salud pública en la zona servida.	
Electrificación a/b/	Todos los pueblos	Demanda popular de usuarios	Todos	Principalmente urbanos, pero algunos rurales	Ambos	Generalmente de tendido aéreo, aminorando el paisaje urbano.	Utilizado principalmente en los hogares para alumbrado, radios, televisores, algunos equipos de motor.	
Mercados municipales b/	En la mayoría de los pueblos	Percepción de líderes, algunas veces por demanda de usuarios	Vendedores, compradores que todavía van al mercado	Urbanos	Ambos, esp. mejor	Mejora la apariencia de la ubicación central, reocupando algunos espacios en el espacio de espacios y el régimen del tráfico. Se escucharon quejas sobre ventilación deficiente, aislamiento de las cisternas, inflexibilidad de los nuevos diseños.	Si son bien administrados y diseñados, ofrecen mejores condiciones sanitarias y conveniencia.	Los mercados observados eran para ventas al detalle al nivel local, y por ende tenían poco efecto sobre la comercialización de productos agrícolas. En Costa Rica, los estudios realizados demostraron que la mayor parte de la distribución comercial no pasa por los mercados públicos abiertos. Los vendedores pagan altos alquileres por el espacio, que a su vez pasan al cliente en altos precios de los alimentos. La municipalidad puede lograr el punto de equilibrio, puede obtener una pequeña utilidad después de liquidar la deuda.
Terminales de Ómnibus b/	La mayoría de los pueblos en carreteras principales y secundarias	Percepción de líderes, alguna demanda de usuarios	Personas de bajos ingresos carmesinos	Urbanos	Ambos	Mejora la apariencia de la ubicación central, mejora la circulación del tráfico.	Conveniencia, un posible aumento en la disponibilidad del transporte.	Es transportación eficaz; puede abrir nuevas actividades comerciales, aunque en muchos casos los comerciantes ya están hechos participantes en ellas. En Venezuela pocas veces se logra el punto de equilibrio, por lo que tiene que ser subsidiado por la municipalidad.
Mataderos b/	La mayoría de los pueblos	Percepción de los líderes	Carniceros y los residentes que pueden comprar carne	Urbanos	Ambos	Las estructuras viejas de madera u otros materiales son reemplazadas por otras de cemento, generalmente mejor equipadas y con desagüe.	Mejoran la sanidad y la salud si son bien administrados y mantenidos, y la inspección de carnes es adecuada y regular, lo cual no es siempre el caso en Guatemala. La carne se vende al detalle en otras partes, y se puede evitar a perder o contaminarse después de abandonar la instalación.	Por lo general los carniceros utilizan el servicio durante las horas de la mañana, y se llevan la carne para venderla en otros lugares. Construido para mercado local diario, tiene poco o ningún efecto sobre la economía ganadera. La municipalidad puede alcanzar el punto de equilibrio y amortizar el crédito.
Pavimentación de calles, alumbrado c/	La mayoría de los pueblos	Percepción de los líderes	Comercial y compradores	Urbanos	Ambos	La pavimentación reemplazó superficies de tierra, piedra o canto rodado. Más fáciles de limpiar, embelleciendo la ciudad. A menos que sea bien planificada, puede impedir o hacer más costosa la ulterior instalación de otros servicios públicos.	Limpieza de la zona, con los concomitantes beneficios en la salud, orgullo en la apariencia de la ciudad. El alumbrado puede ofrecer mayor seguridad física y en el tráfico.	Puede aumentar la actividad comercial y las inversiones. La municipalidad a menudo (aunque no siempre) evalúa los negocios y residencias con frente a la calle. En algunos casos en Costa Rica se reconvertido una gran deuda cuando otros inversionistas no aumentaron lo suficiente para cubrir la amortización y el mantenimiento. Los costos de renovación del asfalto han aumentado con los precios del petróleo, lo que provoca un efecto negativo sobre los proyectos de calles.

Puede ser instalado con mucha asistencia del organismo técnico nacional, administrado por ella. Se observó esta tendencia en Costa Rica, Guatemala y Venezuela.

Financiado por la AID.

El Ministerio de Obras Públicas o la compañía de electricidad pueden ayudar en la construcción y mantenimiento

Determinaciones Generalizadas Respecto de los Beneficios
Por Clases

Clase de Proyecto	Distribución Geográfica o por tamaño	Iniciativa	Grupos de Beneficiarios			Impacto Físico
			Ocupación, Clase	Ubicación	Sexo	
8. Recolección de residuos, limpieza de calles b/	Pueblos sub-regionales y regionales	Percepción de los líderes	Comercial, residencial todos	Urbanos	Ambos	Mejora la apariencia de la ciudad. Los préstamos subordinados a menudo sólo cubren la adquisición de equipos, camiones, pero no las mejoras en la eliminación definitiva de los desperdicios, por lo que no se registran cambios en el vertedero y persiste el problema ambiental.
9. Caminos de acceso, puentes b/d/	La mayoría de los pueblos, especialmente los pequeños	Comunidades Percepción de líderes	Agricultores, en particular campesinos de bajos ingresos (temporeros)	Zonas Rurales	Ambos	En la mayoría de los casos siguen las rutas tradicionales. Generalmente son de canto rodado aunque pueden estar pavimentados.
10. Equipo vial (camiones, tractores, niveladoras, etc.) b/	La mayoría de los pueblos	Percepción de líderes	Todos	Rurales/ Urbanos	Ambos	Para facilitar en la construcción y reparación de calles y caminos.

ios de los Préstamos Subordinados Concedidos a las IIM
de Proyectos

<i>Impacto Social</i>	<i>Efecto en Ingresos/Financiamiento sobre el Pueblo y la Corporación Municipal</i>
<p>Permiten una mayor cobertura, una recolección o limpieza más frecuente y rápida, mejorando la salud y la sanidad.</p>	<p>Una mejora general en el ambiente y la salud puede servir de incentivo a las inversiones. Las tarifas del servicio por general aumentaron. El equipo a menudo es complejo, importado, difícil y costoso de reparar y mantener, lo que representa un gravamen económico para la municipalidad.</p>
<p>Ofrecen acceso a escuelas, servicios médicos, una mayor integración de las zonas servidas con el resto de la municipalidad.</p>	<p>Resultados mixtos: Ofrecen acceso a mercados, pueden fomentar la diversificación de cultivos, abrir nuevas áreas a la explotación de minerales. También pueden provocar especulación en tierras, cambios hacia cultivos o cría de ganado extensivos, fabricación de casas de recreo, otros efectos perjudiciales para los residentes de la zona, desplazándolos. En Costa Rica se observa una gran evidencia a este respecto. Pueden requerir medidas afines sobre control del uso de la tierra y desarrollo rural. La municipalidad puede beneficiarse desde el punto de vista de un mayor comercio y diversificación económica. Puede imponer cargos por uso o a la propiedad que dé frente al camino, para pagar los gastos de construcción y mantenimiento.</p>
<p>Una mejor red de caminos y calles. Mejora la circulación.</p>	<p>Contribuye a mejorar la red de transporte y el acceso a mercados. El equipo complejo puede ocasionar gastos imprevistos y complicaciones en su mantenimiento para la municipalidad.</p>

11. Edificios municipales b/	Todos los pueblos, pero a menudo los que están creciendo con más rapidez	Percepción de líderes	Funcionarios municipales	Urbanos	Ambos	Mejora la apariencia, puede modernizar el uso del espacio y permitir un servicio más eficaz.
12. Escuelas, clínicas, puestos sanitarios b/e/	Todos los pueblos	Percepción de líderes de la comunidad	Todos, con frecuencia las de bajos ingresos	Rurales, Urbanos	Ambos	Puede ser una instalación nueva o reemplazar una estructura vieja, recargada o inapropiada.
13. "Otros" - parques, plazas, campos de juego, casas de baño, centros culturales y de la comunidad, teatros, bibliotecas, cementerios	Todos los pueblos en una forma u otra	Percepción de líderes, demanda popular	Todas las clases	Generalmente urbanos, algunos rurales	Ambos	Embellecimiento, nueva instalación o reemplazo/ampliación de las viejas.

b/ Financiado por la AID.

d/ El Ministerio de Obras Públicas o el de Transporte pueden prestar equipos técnicos, como se hizo en Costa Rica.

e/ En algunos países, como Guatemala, el gobierno local suministra la estructura. El Ministerio de Salud o de Educación suministra equipos y personal.

<p>Puede contribuir a mejorar el servicio brindado al pueblo, aunque también tiene un impacto negativo sobre la comunidad si no se satisfacen primero otras necesidades básicas.</p>	<p>No ofrece aparentes beneficios económicos al pueblo. Si el edificio incluye espacio para alquilar, puede devengar ingresos para la municipalidad. Si no, la deuda puede reducir el derecho a obtener crédito para otras inversiones más necesarias.</p>
<p>Si cuentan con personal apropiado, buenos equipos y mantenimiento, ofrecen mejores servicios sociales (salud, educación). Su construcción puede ser para usos múltiples (centros de la comunidad).</p>	<p>Pueden mejorar las oportunidades económicas del pueblo por medio de una mejor educación y salud. Indirectamente, también pueden ofrecer incentivos para emigrar a ciudades mayores para obtener más educación y oportunidades. No devengan ingresos para la municipalidad, y representan una nueva carga financiera que hay que amortizar, amén del mantenimiento de las estructuras.</p>
<p>Satisfacen algunas necesidades populares, los deseos de los dirigentes de erigir monumentos. Puede mejorar la cohesión de la comunidad.</p>	<p>Son consecuencia del crecimiento, no contribuyen directamente al mismo. Por lo general, representan una pequeña parte de la cartera de las IFM. Rinden muy poco o ningún beneficio financiero a la municipalidad, excepto en el caso de impuestos por entretenimiento o concesiones para el uso de lugares.</p>

menos en el orden de prioridad e incidencia que encontramos en los programas de fomento municipal, aunque esta clasificación varía algo de un país a otro, tal como explicamos en el Capítulo 2.

Para resumir nuestras observaciones en cuanto al componente de préstamos subordinados de los programas de las instituciones de fomento municipal, quedamos impresionados favorablemente por la cantidad, la distribución y el impacto de lo que se ha hecho hasta ahora. Los programas de crédito han ido más allá de las ciudades importantes y han satisfecho las necesidades básicas identificadas por los funcionarios locales en numerosas poblaciones de tamaño pequeño e intermedio. Los proyectos ejecutados no siempre han producido los resultados esperados, pero en general estos son positivos. En los Capítulos 2 y 3 examinaremos algunas de las cuestiones de índole operativa y conceptual que surgieron cuando estudiamos los subproyectos sobre el terreno.

1.5 Resultado del Estudio de la Asistencia Técnica y de la Capacitación

Al igual que en el caso de los proyectos financiados mediante préstamos subordinados, encontramos que la cuestión de la distribución (geográfica, y por tamaño de la municipalidad) de la asistencia técnica y de la capacitación tenía menos importancia que su contenido, método de prestación y efectos.

1.5.1. Asistencia Técnica

Casi todas las municipalidades de Costa Rica y Guatemala han sido visitadas por funcionarios de las IFM en calidad de misiones de asesoramiento. Cuando los equipos de la Liga Dominicana estaban activos,

trataron de lograr una cobertura amplia. En Venezuela, las oficinas regionales de FUNDACOMUN programaron actividades por todas sus zonas, aunque supimos que la cobertura no era uniforme y que la ciudad en la que se radicaba el centro regional generalmente recibía una gran parte de la asistencia. INFOM y la Liga ejercen un estricto control financiero sobre los presupuestos y cuentas municipales, en su mayor parte por correspondencia. En todos los países visitados, la asistencia prestada para preparar y supervisar la construcción de proyectos era distribuida ampliamente. La IFAM y FUNDACOMUN habían hecho hincapié, además, en la asistencia para encuestas catastrales urbanas, administración tributaria (basada en catastros nuevos o actualizados), registro de usuarios de servicios municipales, actualización de tarifas de servicios, reducción del monto del activo exigible no cobrado y preparación de presupuestos. Todas las IFM han ofrecido asistencia jurídica a los gobiernos locales, por ej., en la redacción de ordenanzas. El personal y la organización de la INFOM no permiten ofrecer gran ayuda sobre el terreno para estos fines.

Consideramos que el contenido de la asistencia técnica descrita en el párrafo anterior es útil y que encara, como mínimo, algunas de las dificultades financieras básicas de los gobiernos locales. Sin embargo, después de visitar unas treinta municipalidades en los cuatro países, hablando acerca de problemas de los gobiernos locales con los dirigentes elegidos, funcionarios locales, y técnicos de las IFM, y examinando algunos estudios, creemos que existen varias necesidades que no están siendo satisfechas, por lo que no es posible mejorar en forma

significativa el desempeño y la capacidad del gobierno local. Además de la asistencia en materia de administración financiera, se requiere la siguiente:

- a. *Ayuda en encuestas sobre problemas del desarrollo, y diagnóstico de necesidades en materia de servicios para el desarrollo en las zonas rurales y urbanas de las municipalidades;*
- b. *Con base en lo anterior, asesoramiento en la preparación de planes locales, inclusive en amplios términos generales, lo cual pondría en orden actividades tales como inversiones públicas, uso de la tierra, y fijación de metas para los servicios, y permitiría a la municipalidad encarar los problemas cada vez más complicados con que se enfrentan, e identificar las soluciones posibles al nivel local, así como aquellas que requieran planteamientos o intervención inter-municipal, regional o nacional;*
- c. *Relación entre los planes anteriormente mencionados y los presupuestos, solicitudes de asistencia de organismos nacionales o de la IFM, capacitación de personal y organización administrativa;*
- d. *Formulación de proyecciones a largo plazo sobre ingresos y finanzas, (en la mayoría de los casos, más de un año), con base en la economía local y subsidios previstos, tales como la participación en los ingresos nacionales;*

- e. *Organización y administración del personal de gobiernos municipales, con miras a fomentar una mayor estabilidad, productividad y espíritu profesional;*
- f. *Establecimiento de una mejor comunicación y colaboración entre gobiernos municipales, asociaciones vecinales o de desarrollo comunitario, y otros grupos de la comunidad, y participación de representantes de la comunidad en el proceso de formulación de decisiones al nivel local.*

Si el "fortalecimiento del gobierno municipal para convertirlo en un participante eficaz en el desarrollo nacional" es la meta de los programas de las IFM, como generalmente se alega que lo es, entonces los tipos de asistencia mencionados forman, en nuestra opinión, parte esencial de las actividades de asistencia técnica de las IFM.

Es necesario mejorar los métodos de prestación de asistencia técnica, así como el contenido de ésta. En el proceso de dicha prestación encontramos dos tendencias: *En una situación la asistencia se vincula estrechamente con la necesidad de asegurar la amortización de un préstamo subordinado. En la otra, la asistencia es prestada en forma indiscriminada respecto de su propósito y no guarda relación alguna con otras actividades del programa.* A menudo las municipalidades reciben asistencia de diferentes unidades de las IFM. La asistencia técnica y la capacitación no siempre están bien integradas.

Es natural que, en su calidad de instituciones bancarias, las IFM confieran prioridad a la mejora de aquellos elementos de la administración municipal que están directamente relacionados con impuestos y finanzas, y que concentren esa asistencia en poblaciones que tendrán, o que ya tienen, préstamos subordinados de la institución. El objetivo principal de tal asistencia es de asegurar que la amortización de la deuda a la IFM se efectúe dentro del plazo fijado, permitiendo así la rotación del uso del capital. La secuencia típica de esta asistencia es la siguiente:

La municipalidad solicita el proyecto. La IFM examina los libros de las finanzas del municipio para determinar su solvencia. La IFM hace una evaluación de esto, así como del potencial de autofinanciación del proyecto. La IFM considera que el proyecto puede ser financiado si la municipalidad puede administrarlo de manera que se pague por sí solo, o si la municipalidad puede aumentar los ingresos generales u otros específicos para subsidiarlo. Para hacer estas mejoras financieras se necesita un catastro, hay que actualizar las tarifas de servicios y las listas de contribuyentes y mejorar la recaudación de impuestos. De esta forma entran en acción dos formas de asistencia técnica: estudios y diseño del proyecto en sí, y la labor destinada a mejorar la administración financiera.

El resultado es que el proyecto en su conjunto queda razonablemente bien formulado, la instalación es correctamente diseñada desde el punto de

vista de la ingeniería, y el requisito bancario es satisfecho mediante la asistencia financiera. En muchos casos, la asistencia financiera surte un efecto más amplio si se establece un buen catastro y su sistema administrativo afín, y se hacen otras mejoras en la contabilidad, recaudación de activos exigibles, y posiblemente en la formulación de los presupuestos.

Aquí no se trata de que si ésta es o no una buena práctica --pues desde el punto de vista bancario, ciertamente es elemental. La cuestión es si esto es suficiente, si contribuye a la capacidad a largo plazo del gobierno local para proporcionar servicios y participar en el desarrollo. Con excesiva frecuencia, la asistencia ligada estrechamente a subproyectos es ofrecida una sola vez y tiene poco impacto institucional general. Mantiene en movimiento el dinero de la IFM, pero no puede contribuir al logro de metas más amplias, tal como se señalan en la carta constitutiva de las IFM y en otras expectativas del fomento municipal.

El segundo problema es el enfoque de la asistencia técnica indiscriminada, según se observó en Costa Rica. *Con frecuencia, la asistencia es ofrecida aisladamente de otras actividades de programas afines.* La IFAM estuvo tratando de asistir a todas las municipalidades en materia de tarifas de servicios, catastros, presupuestos y contabilidad por medio de un programa de un año, empleando un personal limitado radicado en la ciudad capital, y cada asesor con 10 a 12 municipalidades a su cargo. Los funcionarios locales a menudo encontraron que la asistencia

era confusa y esporádica. Los asesores admitieron que no podían alcanzar las metas del programa, y que su participación en las sesiones de capacitación en la capital y las demandas especiales sobre su tiempo interferían con la prestación del servicio rutinario a sus municipalidades-clientes.

En tercer lugar, la asistencia prestada a las municipalidades por parte de diferentes departamentos o divisiones de las IFM no era coordinada, lo que producía duplicación de visitas y, a veces, asesoramiento incompatible. La INFOM mostró esta tendencia, enviando algunas veces técnicos de diferentes unidades, por separado, a la misma ciudad para atender proyectos de sistemas de agua, proyectos financiados con préstamos extranjeros, u otro proyecto para construir un mercado, planteándose una política y requerimientos diferentes en cada caso.

En cuarto término, la asistencia técnica no guardaba relación suficiente con la capacitación. No hace mucho que la INFOM ha comenzado a mostrar interés por la capacitación, habiendo dejado anteriormente ese aspecto del fomento municipal a otra institución, el Instituto Nacional de Administración del Desarrollo (INAD). En el campo de las encuestas catastrales y administración de servicios públicos, la IFAM ofreció cursillos para funcionarios municipales y envió asesores al terreno para ayudar en la aplicación de las técnicas. Durante el pasado año se ha hecho un gran esfuerzo por ofrecer asistencia sobre el terreno a los cursillistas. No obstante, aunque la IFAM está ampliando su programa de estudios para la capacitación, no está acrecentando simultáneamente

su capacidad para proporcionar asistencia técnica, por lo que está limitando el grado en el que los cursos pueden ser reforzados con asistencia sobre el terreno.

Las IFM todavía no han formulado métodos para medir los resultados de la asistencia técnica por lo que no encontramos registros para hacer una evaluación. Le preguntamos a los técnicos de las IFM y a los funcionarios locales cuáles habían sido los resultados obtenidos. Nos señalaron algunas mejoras en materia de finanzas municipales, levantamientos catastrales y registros de usuarios de servicios y, en otros casos, la adopción de formatos para la formulación de los presupuestos de programas (aunque a menudo el asesor en realidad había preparado el presupuesto de manera que la municipalidad pudiera cumplir con un requisito del gobierno central). En pocas palabras, al carecer de un análisis cuantificado de referencia y de una especificación de las metas o de los resultados esperados, *antes* de que se suministrase la asistencia técnica, a los participantes en la asistencia técnica y a los evaluadores de sus resultados les resultaba difícil aplicar estándares objetivos después de consumado el hecho.

En general, desde el punto de vista local, la asistencia técnica prestada por las IFM no se caracteriza como pasiva. Los técnicos en materia de fomento municipal en Costa Rica, Guatemala (casi todos ingenieros en el caso de la INFOM) y Venezuela están trabajando activamente sobre el terreno, y la Liga Dominicana se propone reactivar sus equipos regionales. Las dificultades abundan más en cuestiones de comprensión,

integración y coordinación. Encontramos que era menester definir con más precisión los propósitos de la asistencia técnica, analizar en forma más minuciosa las necesidades que hay que satisfacer, además de aquellas requeridas para actividades bancarias responsables, y administrar la labor de manera más eficaz y eficiente.

1.5.2. Capacitación

En las condiciones actuales, la evaluación de la capacitación ofrecida por las IFM se presta mucho a especulación.^{1/} Hay que tener en cuenta una serie de factores relacionados entre sí y que afectan a los cursillistas, a los instructores y al contenido y proceso de la capacitación.

a. Con respecto a los cursillistas:

- * Su seguridad en el empleo y duración de su cargo;
- * La variedad de sus antecedentes, nivel educacional, motivación y responsabilidades.

b. Con respecto a los instructores:

- * la multiplicidad de sus antecedentes y aptitudes en general, y
- * el equilibrio entre sus aptitudes para enseñar y el conocimiento fundamental en una amplia gama de temas;

c. Factores de contenido y proceso:

- * el hincapié relativo en una amplia gama de temas potenciales

^{1/} De las cuatro instituciones estudiadas, sólo dos de ellas (IFAM y FUNDACOMUN) habían ofrecido programas de capacitación de importancia durante los últimos cinco años.

para capacitar a funcionarios municipales (planificación, administración, formulación de proyectos, impuestos, relaciones con la comunidad);

- * los lugares y condiciones físicas en los que se ofrece la capacitación, y
- * el grado de conexión entre la capacitación y la asistencia técnica, proyectos locales y solución de problemas locales.

Por dos razones importantes no pudimos hacer una evaluación detallada de estos elementos en relación con la IFAM y la FUNDACOMUN: falta de información disponible en las IFM y falta de tiempo para obtenerla nosotros mismos. La unidad de capacitación de la IFAM está adscrita a la División de Asistencia Técnica. A principios de la década de 1970, FUNDACOMUN estableció una Escuela de Desarrollo Local y Administración Municipal (EDLAM), de carácter semiautónomo. Ambas unidades notifican sus actividades desde el punto de vista del número de cursillos o de horas de clase que imparten, y del número de funcionarios municipales y de municipalidades que han enviado cursillistas. La mayoría de los funcionarios de las IFM con quienes conversamos acerca de la capacitación, convinieron en que estas cifras, aunque de utilidad para indicar el grado de actividad, no ayudaban en la evaluación de los resultados o de la calidad de la capacitación. Estos funcionarios recalcaron la dificultad de evaluar el impacto de la capacitación, dado el número de factores --muchos de ellos considerados fuera del control de las IFM-- que pueden intervenir y que hay que tener en cuenta.

Al nivel local encontramos reacciones diferentes. En la República Dominicana y Guatemala se había ofrecido poca o ninguna capacitación durante los últimos años, por lo que preguntamos qué tipo de capacitación podría serles de utilidad.^{1/} Las respuestas recibidas cubrieron una gran variedad de temas, pero todas hacían hincapié en la necesidad de difundir conocimientos y pericias para resolver dificultades de índole financiera, contable y fiscal. Otros temas incluyeron la necesidad de capacitación para la planificación de proyectos, la administración de servicios e instalaciones, así como para la adquisición de diversas pericias para funciones de administración y secretaría.

En Costa Rica, hasta hace poco se había insistido en la capacitación de contadores, tesoreros y ejecutivos municipales en asuntos financieros y de impuestos, así como administración de catastros. Los cursillistas con que hablamos comunicaron que esa experiencia había sido provechosa en sus trabajos, especialmente cuando el tema se relacionaba con la asistencia técnica complementaria para ayudar a resolver problemas específicos. Los ejecutivos municipales indicaron que existían otros campos --inclusive desarrollo y planificación de proyectos-- en los que necesitaban capacitación que no ofrecía la IFAM (desde entonces se han incorporado cursos afines). En Venezuela la falta de tiempo no

^{1/} Al amparo de arreglos hechos en Guatemala con la colaboración de la USAID, el programa de capacitación fue transferido del programa de fomento municipal al INAD, que durante los últimos cinco años ha venido funcionando bajo serias limitaciones presupuestarias y de programas. Además, la colaboración de INFOM-INAD en cuanto al contenido y a la puesta en práctica de los programas de capacitación ha sido mínima.

nos permitió hacer entrevistas locales adecuadas sobre el tema de la capacitación.

Un problema constante en todos los países es el de la rotación del personal, municipal, que puede llegar a cancelar los efectos de los mejores programas de capacitación. La cesantía de funcionarios públicos se atribuye a la política (cada nuevo concejo municipal ejerce su padrinazgo en el empleo del personal en las diversas unidades del gobierno local); a bajos sueldos e incentivos o a oportunidades de aplicar pericias técnicas --tales como contabilidad-- en el sector privado.

Los estudios realizados de planes, manuales y otros materiales de capacitación, las visitas efectuadas a cursos de capacitación en Costa Rica y las conversaciones sostenidas con funcionarios locales, sirven de base para las observaciones siguientes:

- a. *En la capacitación impartida por las IFM todavía se insiste mucho en el método de las disertaciones y aún no se ha generalizado el uso de mesas redondas, estudios de casos concretos y otros métodos similares.* FUNDACOMUN comunica, en un informe que cubre un período de cinco años, que está estudiando la manera de introducir metodologías de capacitación más "activas" que pasivas.
- b. *Las actividades de capacitación no han sido coordinadas lo suficiente con la producción y distribución de manuales y otros materiales escritos y, en algunos casos, los propios*

manuales y materiales son demasiado generales y teóricos, copiados de fuentes extranjeras sin adaptarlos a las circunstancias del país, mal organizados y difíciles de seguir, o bien son demasiado técnicos para utilizarlos con carácter general entre cursillistas de diversos antecedentes.

- c. *La capacitación no ha sido complementada regularmente con asistencia técnica y una evaluación de los conocimientos y desempeño de los cursillistas;*
- d. *El contenido de la capacitación acusa deficiencias respecto de algunos de los mismos aspectos que la asistencia técnica (por ejemplo, necesita cursillos sobre encuestas, planificación de inversiones y funciones administrativas que no fueren las financieras).*

1.6 Resumen

Desde el punto de vista del nivel municipal, los programas de fomento municipal sirven dos necesidades primarias: Están llegando a muchas comunidades que antes no recibían ningún tipo de ayuda, suministrándoles instalaciones y servicios urbanos básicos, y se están tomando medidas para mejorar la ya notoriamente deficiente situación financiera de los gobiernos locales, al menos lo suficiente como para garantizar la amortización de los préstamos subordinados. No obstante, encontramos que la mayoría de los subproyectos se limitan a los centros urbanos de las municipalidades; que hay que ampliar el impacto del programa crediticio, tanto geográficamente como en relación con subproyectos de índole

económica más directa en las zonas rurales aledañas a las ciudades. Se están ofreciendo capacitación y asistencia técnica, pero estos servicios o bien son de un alcance demasiado limitado o son muy dispersos entre las municipalidades, por lo que se dificulta evaluar sus efectos.

Los funcionarios municipales consideran que la asistencia que prestan las IFM a menudo carece de coordinación, y que no está suficientemente enlazada con los cursos y materiales de capacitación. En el Capítulo siguiente examinamos estas cuestiones desde el punto de vista de las IFM.

CAPITULO 2

Características y Desempeño de las Instituciones de Fomento Municipal como Agentes del Desarrollo

2.1 Introducción a la Evaluación de las Instituciones

Habiendo estudiado las manifestaciones de actividad de las instituciones de fomento municipal al nivel local, en este Capítulo nos concentramos en las propias instituciones (y su relación con otras labores de desarrollo), en sus características y en la manera en que se desenvuelven.

2.1.1. Alcance de la Evaluación

En el alcance del trabajo preparado por la AID se nos piden apreciaciones sobre las estrategias, planes, operaciones, personal e idoneidad administrativa, situación financiera y potencial de las instituciones de fomento municipal (IFM). También se nos pidió que observásemos la naturaleza de la relación entre la labor de fomento municipal y otros aspectos del desarrollo social, económico e institucional de los países en cuestión.

2.1.2. Normas de Evaluación

Obviamente, la Agencia está pidiendo algo más que una descripción de lo que está aconteciendo --desea una evaluación. Para esto se necesitan normas con que medir la eficacia y calidad de lo que se observó. Como el fomento municipal en la forma en que lo practican

las IFM, es una actividad relativamente nueva, y existen varias opiniones acerca de lo que es un "buen" fomento municipal, es importante que enunciemos explícitamente las normas internas y externas aplicadas a este análisis.

La norma interna más obvia es la enunciación de objetivos según consta en la carta constitutiva de cada institución de fomento municipal. Hallamos que IFAM, INFOM y FUNDACOMUN tienen declaraciones de propósitos y de funciones similares, aunque la carta de FUNDACOMUN se refiere a comunidades, por lo que es de alcance más amplio que las otras dos. En su Artículo 4, la Ley Orgánica de IFAM señala que el objetivo de IFAM consiste en fortalecer el sistema municipal, estimulando el funcionamiento eficaz del gobierno local y promoviendo una mejora constante en la administración pública municipal.

En su presupuesto para el programa de 1974, la FUNDACOMUN sintetizó sus objetivos generales en la forma siguiente:

- * El crecimiento sostenido del nivel de vida en las comunidades, iniciando o acelerando el proceso del desarrollo económico de las municipalidades.
- * El desarrollo político y administrativo del gobierno municipal, con la meta de que aproveche eficazmente sus crecientes posibilidades en cuanto a recursos humanos y económicos.

* El continuo incremento de la participación consciente y organizada de las comunidades que integran la municipalidad, con miras a alcanzar la meta de su propio desarrollo.

En el artículo primero de la Ley Orgánica de la INFOM se declara que:

El Instituto de Fomento Municipal se crea para promover el programa de las municipalidades, proporcionándoles asistencia técnica y financiera para que puedan llevar a cabo programas de obras y servicios básicos, la explotación racional de bienes y empresas municipales, la organización del erario y administración municipales y, en general, desarrollar la economía de las municipalidades.

Las metas declaradas de la Liga (que figuran en su decreto de fundación en 1937), son más vagas y limitadas, refiriéndose principalmente al fomento de una comunicación e intercambio de información entre municipalidades. En la práctica, específicamente a fines de los años 60, la organización se diversificó comenzando a actuar en diversas actividades similares a las de las otras IFM.

Las cartas constitutivas son amplias y se prestan a interpretaciones y énfasis diferentes, pero en todas surgen temas comunes: las instituciones de fomento municipal han de cooperar en la financiación de proyectos y en las mejoras administrativas con el fin de ayudar a los gobiernos locales a ofrecer mejores servicios y contribuir al desarrollo social y económico.

Otra norma interna que aplicamos en cada país fue el carácter de las necesidades y de los problemas que encontramos o de que supimos al nivel local. En consecuencia, examinamos hasta qué punto la IFM percibió esas necesidades y hasta qué grado y de qué manera estaba trabajando para satisfacerlas. A este respecto, nos concentramos en los pueblos más pequeños de naturaleza fundamentalmente rural.

También aplicamos normas externas. Entre ellas figuraron comparaciones relativas, entre países, de problemas y los diversos enfoques empleados para resolverlos. Comparamos los programas de las IFM (y proyectos afines de la AID) con el estado actual de la técnica y con el concepto sobre la función del gobierno local y de la administración en el desarrollo.

En los países que visitamos, y en la documentación y publicaciones que examinamos, con frecuencia se hace referencia al valor del desarrollo descentralizado, a la asignación de un papel más importante al gobierno local, a las organizaciones regionales y a las instituciones que están más próximas a los problemas y al pueblo que han de servir.^{1/} La importancia de mejorar la administración a todos los niveles del desarrollo, y de ligar la asistencia en materia de administración a proyectos o actividades de programas específicos, está recibiendo nueva o tal vez renovada atención.^{2/} En este sentido, la mejora en la administración se considera un instrumento importante del desarrollo, y menos como un fin en sí mismo.

^{1/} Véase el Anexo A, Bibliografía Anotada, en particular los puntos 1, 3, 4, 5 y 13.

^{2/} Véanse los puntos 4, 7 y 8 en la Bibliografía Anotada.

Finalmente, evaluamos las instituciones de fomento municipal y sus programas usando como punto de referencia una norma de democracia liberal. Creemos que esto es apropiado para los expertos de los Estados Unidos que están evaluando los programas en nombre de la AID. Un tema importante de nuestra asistencia, especialmente desde que se agregó el Título IX a la Ley de 1966 de Asistencia al Exterior, ha sido el que la ayuda norteamericana debería fomentar y respaldar el crecimiento y la mejora de instituciones democráticas a todos los niveles de gobierno, así como de los organismos y actividades de desarrollo. Reconocemos que no en todo momento, ni en todos los casos, se ha insistido mucho en este aspecto del mandato de la AID, y que los mejores recursos y métodos para hacerlo de manera eficaz todavía son algo imprecisos para muchos profesionales. No obstante, continúa siendo objeto de preocupación y un mandato estatutario; en nuestra opinión, el fomento municipal es un tipo de actividad de desarrollo que se presta excepcionalmente para una mayor participación popular.^{1/} Por lo tanto, examinamos las actividades y el impacto de las IFM desde el punto de vista de su aporte al fortalecimiento de la democracia al nivel local y, por extensión a escala nacional.

2.1.3 Una Conclusión General sobre las Instituciones de Fomento Municipal

Antes de pasar a un examen minucioso de la actuación de las IFM, cabe recalcar que somos críticos simpatizantes que creen firmemente en el papel especial que le cabe a una institución de fomento municipal, tanto desde el punto de vista conceptual como en la práctica, según lo hemos

^{1/} Véase el Punto 12 en la Bibliografía.

observado. Encontramos que la aplicación por parte de una sola institución de una combinación de recursos y conocimientos prácticos para solucionar problemas de fomento local, era más eficaz que otros programas de obras públicas, especializados o de agencias múltiples, utilizados en el pasado y en otros lugares. Deberá entenderse que los comentarios específicos, críticas y sugerencias que figuran en este informe se hacen con el propósito de cerrar la brecha existente entre la práctica actual y el impacto potencial en la programación y administración por las IFM y al nivel local.

En sus operaciones hasta la fecha, las IFM han proporcionado a las municipalidades proyectos útiles y beneficiosos, así como algunos instrumentos administrativos básicos. Han atraído la atención y apoyo del nivel nacional hacia los gobiernos municipales, que anteriormente se habían abandonado o ignorado. Las IFM han servido para atraer la atención nacional hacia las necesidades y actividades de los gobiernos locales, han distribuido sus servicios y recursos de manera equitativa y, en comparación con muchas otras entidades, han mantenido sus operaciones al margen de la política. Por medio de sus procedimientos, las IFM han ayudado a reducir la corrupción en el manejo de los fondos públicos y de contratos de construcción, y, en la medida en que hemos podido determinar, (y los auditores de la AID), se mantuvieron libres de corrupción en la administración de sus propios fondos y los de las municipalidades.

Por otro lado, nuestras determinaciones y prejuicios propios sugieren que apenas se comienza a explotar el potencial de las IFM. Sugerimos que de aplicar mejor los recursos de que disponen, y la adición de otros

nuevos, las IFM realmente podrían desempeñar las tareas que les han sido asignadas dentro del sistema municipal y en relación con el desarrollo nacional. Creemos, además, que si pueden aproximarse a la situación ideal que se plantea en sus cartas constitutivas y en sus declaraciones, a largo plazo pueden llegar a alcanzar la medida máxima de éxito en la mayoría de sus actividades de desarrollo, o sea, dando por terminadas sus actividades ellas mismas por no hacer más falta.

Según el concepto ideal, las IFM pueden proporcionar un tipo de servicio al sistema municipal, y dentro del mismo, que otras entidades nacionales técnicas y de planificación no pueden ofrecer. Poseen el potencial para brindar una gran variedad de elementos de asistencia y de integrar y ajustar ésta para satisfacer las necesidades de cada gobierno local. Pueden apoyar y a la vez proporcionar recursos técnicos para reformas básicas en el sistema municipal, que son fundamentales para el logro de sus objetivos. Tienen el potencial para recopilar un banco de datos sobre condiciones locales y, en su conjunto, disponen de una capacidad que no se puede comparar con la de ninguna otra entidad nacional. Si se organizan y administran bien, pueden integrarse, junto con los gobiernos locales, al proceso de desarrollo nacional dentro de las crecientes tendencias hacia la regionalización, descentralización y distribución de los beneficios del desarrollo. Pueden ayudar a tender puentes entre el desarrollo rural y el urbano, entre el de la comunidad y el municipal, y entre los funcionarios municipales y la amplia gama de organismos con los que tienen que obrar recíprocamente.

Las IFM sólo pueden alcanzar este potencial dadas ciertas condiciones:

- a. Cuando existe un verdadero compromiso político de descentralizar, distribuir y "ubicar" el desarrollo; y
- b. Cuando los administradores de las IFM tengan la visión y la orientación técnica (respaldadas por influencia política) para reunir, programar y administrar la variedad de recursos necesarios.

Sin excepciones, encontramos a las IFM en los momentos en que se dedicaban a las tareas de autoevaluación y re-examen de sus objetivos, actuación, organización y financiación. En realidad, una detallada visión de conjunto representaría la situación de manera más equitativa que nuestras impresiones recogidas aquí aisladamente. En el párrafo 2.3, más adelante, se refleja la naturaleza dinámica del tema, y se demuestra que el autoexamen está produciendo decisiones y cambios.

2.1.4 Hechos Comparativos sobre las Cuatro Instituciones de Fomento Municipal

En el Cuadro 2-1, que aparece a continuación, se presenta información comparativa real sobre las instituciones estudiadas. Se presentan características generales y financieras, declaraciones breves sobre la idoneidad y actividades de la IFAM, INFOM, FUNDACOMUN y la Liga. Como era de esperarse, no pudo lograrse una comparabilidad absoluta de todos los temas presentados debido a períodos de tiempo diferentes y a lagunas en la información por falta de tiempo para compilarla. Teniendo en consideración estas deficiencias, el cuadro ofrece al lector un marco útil para el material que sigue.

2.2 Preguntas y Respuestas sobre el Desempeño de las Instituciones de Fomento Municipal

El lector que desee hacer un breve estudio de nuestras determinaciones en relación con el desempeño de las instituciones de fomento municipal, puede consultar el Cuadro 2-2, que aparece a continuación de la hoja de datos sobre las IFM. En el texto que sigue planteamos las preguntas cuyo examen nos pidió la AID, y se consignan las respuestas obtenidas. Se incluyen sugerencias, recomendaciones o, en algunos casos, cuestiones que deberán considerar más a fondo los profesionales y formuladores de políticas.^{1/}

2.2.1 ¿Cuál es la Estrategia del Fomento Municipal? y ¿Cuál es su Relación con Otras Labores de Desarrollo?

El término estrategia, al igual que muchos términos militares tomados y utilizados en otros contextos, ha llegado a tener muchos significados pero todavía tiene el sentido general de referirse a amplios objetivos de política pública. *En la programación del fomento, una estrategia es algo más que un resumen de proyectos y actividades: es un plan basado en un conjunto de apreciaciones de valores sobre el futuro, que establece las metas y políticas básicas de una institución.* Una estrategia entraña la definición de los resultados finales que se esperan, y para formularla se depende de la información recogida así como de la comprensión de lo que es factible desde el punto de vista político y de otros factores.

^{1/} Véase el Anexo B, *Ejemplos Ilustrativos de los Estudios de Países*, donde se citan ejemplos de los asuntos a los que se alude en este subcapítulo.

CARACTERISTICAS Y DATOS GENERALES	IFAM	INFOM
Año de Fundación	1971	1957
Tipo de Institución	Entidad estatal autónoma	Entidad estatal autónoma
Legislación constituyente	Ley orgánica	Ley orgánica
Empleados profesionales/ semiprofesionales	51	112
Función	Asistencia financiera Asistencia técnica Asistencia administrativa Distribución de ingresos compartidos	Asistencia financiera Asistencia técnica Asistencia administrativa Distribución de ingresos compartidos
Prioridades enunciadas	Ayudar a las municipalidades a planificar, financiar, ejecutar y mantener proyectos, servicios e ingresos como parte del desarrollo nacional	Ayudar a las municipalidades a planificar, financiar, ejecutar y mantener proyectos, servicios e ingresos como parte del desarrollo nacional
CARACTERISTICAS FINANCIERAS	IFAM	INFOM
Fuentes de financiación	Emisión de bonos, empréstitos nacionales e internacionales, rentas de intereses, ingresos compartidos, subsidios	Emisión de bonos, empréstitos nacionales e internacionales, rentas de intereses, ingresos compartidos, subsidios
Capital propio - 1974	US\$7,19 millones	US\$7,35 millones ^{a/}
Presupuesto de Operación	US\$693.400	US\$822.000
Presupuesto Crediticio - 1974	US\$6,28 millones	US\$3,5 millones
Promedio del nivel de empréstitos, 4 a 5 años	US\$1,2 millones (3 años)	US\$1,6 millones

IFAM -- INFOM -- FUNDACOMUN -- LIGA

FUNDACOMUN	LIGA
1962	1938
Fundación pública	Liga de municipalidades: entidad estatal autónoma
Decreto presidencial	Decreto-Ley
300 (aprox.)	200 (aprox.)
Asistencia financiera	Asistencia financiera
Asistencia técnica	Control financiero
Asistencia administrativa	Distribución de ingresos
Desarrollo de la comunidad	Capacitación en asistencia técnica
Viviendas	Cooperación municipal
Acción comunitaria en barrios de tugurios, asistencia a ciudades de tamaño intermedio en planificación, administración, servicios e ingresos	Estudios de ingeniería y de planificación urbana, supervisión de obras, supervisión de intervención de cuentas
FUNDACOMUN	LIGA
Empréstitos nacionales e internacionales, apoyo presupuestario, tarifas por servicios	Apoyo presupuestario
US\$56,85 millones	US\$1,7 millones
US\$4,78 millones	US\$968.000 ^{b/}
US\$1,9 millones ^{c/}	US\$836.000 ^{c/}
US\$3,3 millones	No disponible

Condiciones de los préstamos para
para proyectos:

Interés	6 a 8%	4-1/2 a 5%
Vencimientos	7 a 15 años	Hasta 20 años
Total proyectos patrocinados hasta la fecha	96	Más de 1.000
Préstamo(s) AID	1971, 1974	1970
Aporte de AID	(1971)(1974)	US\$2,1 millones
Contribución del gobierno central	.	US\$2 millones

POTENCIAL/ACTIVIDADES

IFAM

INFOM

Unidad de Planificación Institucional	Establecida 1974	Establecida 1974
Programa de capacitación (interno)	Sí	No. Subsidios selectos, periódicos para estudios
Asesores administrativos sobre el terreno	10	--
Oficinas regionales	--	--
Potencial de ingeniería	Mínimo, lo suministran otras entidades	Grande, dominante
Intervención interna de cuentas	Sí -- Informes a la Junta	Sí - Informes a la Junta
Asistencia Técnica para el Instituto	IBAM, CEISA, OEA, Checchi	IBAM, <u>Servicios Técnicos</u>
Proyectos especiales/Investigaciones	Comercialización agrícola Código Tributario Atlas municipal Inventarios municipales rurales Administración del impuesto sobre bienes	Inventario de servicios municipales, agosto 1974 a noviembre de 1974 Planificación de la Ciudad (mediados de los 60)

1 a 8,5%	3,75%
1 a 25 años	10 años
300 proyectos; 15.000 unidades de vivienda	120 (aprox.)
1962	1966 (subsidio)
US\$30 millones (?)	US\$1,7 millones
US\$35 millones ^{d/}	Apoyo presupuestario

FUNDACOMUN	LIGA
Establecida 1974	Ninguna
Sí - Activa	No se menciona ninguna
37	No disponible
5	--
Mínimo	Interno, 50% del presupuesto
Sí - Informes al Presidente	Ninguna
Ninguna desde 1972	Ninguna desde 1969
Estudios de finanzas municipales	Ninguno
Encuestas de diagnóstico	

a/ Hasta septiembre de 1974.

b/ Reducido en un 60% para 1975.

c/ El fondo ha estado inactivo desde los dos últimos años.

d/ Más de diez años, 1964-73. Después de 1970, la partida presupuestaria anual del gobierno central bajó de unos US\$35 millones a US\$1 millón.

RESULTADOS DE LAS COMPARACIONES ENTRE

I. Estrategias y Políticas

Relación con los planes de desarrollo nacional

Enfoque general

Datos básicos

Préstamos

Fondos "de refuerzo" de otros sectores o bancos

Capacitación/Asistencia Técnica

Asistencia técnica ligada a créditos

Reformas básicas en el sistema municipal

IFAM	INFOM
<p>La planificación nacional no predomina en Costa Rica. La IFAM coordina las actividades con las entidades técnicas locales. Alentó y llevó a cabo los primeros estudios regionales.</p>	<p>Identificada como "sector" en el último plan quinquenal. Coordinación extraoficial con entidades técnicas.</p>
<p>Respuesta pasiva</p>	<p>Respuesta pasiva</p>
<p>No se hacían diagnósticos hasta 1974</p>	<p>Los diagnósticos comenzaron en 1974</p>
<p>Todas las municipalidades - Hincapié en pueblos más pequeños, condiciones concesionarias.</p>	<p>Todas las municipalidades - fondo especial de la AID para pueblos más pequeños, bajo condiciones concesionarias.</p>
<p>No se hace con bancos. Ha prestado asistencia a las municipalidades en sus tratos con entidades técnicas.</p>	<p>No se hace con bancos.</p>
<p>Extensa - especialmente en catastros y finanzas</p>	<p>Limitada - análisis financiero por correo.</p>
<p>No hasta 1974</p>	<p>No</p>
<p>Establecidas con el nuevo Código Municipal; reforma tributaria en estudio.</p>	<p>Limitadas - por lo general otras instituciones marchan a la vanguardia. Se está trabajando algo en la reforma fiscal.</p>

LAS INSTITUCIONES DE FOMENTO MUNICIPAL

FUNDACOMUN	LIGA
<p>No está estrechamente integrada al nivel nacional. Coordinación en algunas regiones, limitada en otras.</p> <p>Respuesta pasiva, aunque se han hecho cambios por los Decretos Presidenciales 506 y 332 (1974)</p> <p>Diagnóstico parcial de 1972-74</p> <p>Todas las municipalidades - mayores, más viviendas; centros comerciales, edificios. Condiciones concesionarias. También subsidios para proyectos de CD.</p> <p>No se hace, que sepamos nosotros.</p> <p>Extensa - catastros, finanzas, servicios, alguna planificación urbana.</p> <p>No como política regular</p> <p>Limitadas por falta de un código municipal nacional. La asistencia municipal aboga por un proyecto de ley.</p>	<p>Planificación centralizada, la Liga no está integrada.</p> <p>Pasiva en cuanto a asistencia Control de las finanzas.</p> <p>Datos financieros</p> <p>Inactiva en los últimos 3 a 4 años; condiciones concesionarias.</p> <p>Se hace algo - se aseguran préstamos bancarios con garantía gubernamental.</p> <p>Limitada -- análisis financieros, seminarios regionales.</p> <p>No</p> <p>Poco interés.</p>

II. Operaciones y Efecto sobre las Municipalidades

Naturaleza de las relaciones entre la IFM y las municipalidades

Principalmente asesoramiento sobre finanzas, préstamos para proyectos de capacitación.

Principalmente planificación y financiación de proyectos. La administración de fondos municipales y el análisis de presupuestos causan cierto resentimiento.

Planificación municipal

No tiene capacidad para ello

No tiene desde mediados de los 60

Autonomía real

La asistencia de IFM ha mejorado los sistemas financieros; los ejecutivos municipales han recibido capacitación.

La IFM tiene un efecto limitado

Participación local, Comunicación

Apoyada en teoría, aunque la asistencia a proyectos y presupuestos no la requiere; en visitas sobre el terreno se encontró que era mínima.

Variada, basada en tradiciones locales. No es un interés activo de INFOM.

Impacto sobre las prioridades locales

Asesoramiento oficioso - carece de asistencia para planificación general; se prefieren proyectos de "beneficio social". Generalmente responde si el proyecto está en la lista de los elegibles; infraestructura social, agua, alcantarillado, pavimentación de calles y alumbrado, caminos de acceso, mercados, terminales de ómnibus y edificios municipales.

Esencialmente igual que en la IFAM

Distribución geográfica de los servicios

Todas las municipalidades han recibido servicios.

Amplia distribución, se presta especial atención a las poblaciones más pequeñas.

Apoya una gran variedad de programas de capacitación, asistencia y financiación de proyectos; participa en el desarrollo de la comunidad.

Planificación urbana en 16 ciudades; desarrollo de la comunidad en otras.

Historial de autonomía casi extrema, probablemente fortalecida por FUNDACOMUN.

Limitada - poco efecto de las actividades de FUNDACOMUN.

Aparte de la asistencia para la planificación suministrada a 16 ciudades, responde a prioridades locales.

Las oficinas regionales ofrecen una amplia cobertura.

Capacitación, asistencia técnica; la financiación de proyectos ha sido limitada en los últimos años. Control financiero minucioso de presupuestos y cuentas locales.

Prepara planes de uso de la tierra para las poblaciones mayores.

No es prioridad.

Limitada - no es un interés activo.

Responde sin reservas en la mayoría de los casos, cuando tiene recursos disponibles.

Se carece de información detallada.

CUADRO 2-2, Cont.

Resultados de las Comparaciones entre las Instituciones de Fomento Municipal

Códigos:
a = Encierra problemas
b = No es un problema
c = Corrección en marcha

III. <u>Resultados:</u> <u>Problemas</u> <u>Institucionales</u>	IFAM			INFOM			FUNDACOMUN			LIGA		
	a	b	c	a	b	c	a	b	c	a	b	c
a. Integración con el desarrollo nacional y regional	X		X	X		X	X		X	X		
b. Datos básicos y diagnóstico detallado de condiciones y necesidades municipales	X		X	X		X	X		X (parcial)	X		
c. Gerencia técnica (interna)	X			X		X	X		X	X		
d. Sistema de Planificación/Presupuestos/Evaluación	X		X	X			X		X-?	X		
e. Planes a largo plazo, inclusive financieros (necesidades en materia de capital y subsidios)	X			X			X		X			
f. Estructura de la organización		X	X	X		X	X		X	X		
g. Corrupción, deshonestidad		X			X			X			X	

h. Interferencia política	Ocasional y de poca importancia		X			X	Ocasional
i. Pericias del personal - Capacidad básica							
Administración pública	X		Demasiado poca	X		X	X
Ingeniería de obras públicas	X (Lo hacen otras agencias)		X			X (Otras agencias)	X (Otras actividades limitadas)
Planificación local	X	X	X	X		X (Limitada)	X
Ciencias sociales/Desarrollo de la comunidad	X	X	X	X		X	X
Análisis regional	X (Transferido a la planeación nacional)		X			Lo hace otra agencia Coordinación dispareja	X
Planificación institucional	X	X	X	X		X	X
j. Rotación del personal	X (Estabilizado los 2 últimos años)		X			X (Cambio radical de política)	X

Empleando el término en este contexto, descubrimos que la mayoría de las IFM carecen de estrategias. Las metas y propósitos que se enuncian en sus cartas constitutivas no definen un programa puesto que simplemente indican los tipos de actividades que se llevarán a cabo.

Y los programas y declaraciones de política de las IFM no suministran la definición necesaria. ¿Qué se quiere decir, en realidad, con una "explotación racional de bienes municipales" o con la expresión "fomentando una mejora constante en la administración pública municipal"?

No encontramos una proyección a largo plazo sobre la forma que tendría una municipalidad modelo, o diferentes modelos bajo distintas condiciones de tamaño y economía. Hallamos muy poca diferenciación entre municipalidades, excepto en cuanto a tamaño en función de la población; sin embargo, obviamente algunas son más rurales, y otras más urbanas; algunas se desarrollarán por medio de la agricultura, otras por medio de la industria o el turismo. Encontramos muy pocos análisis o políticas en los que se definieran los tipos y escalas de proyectos que son apropiados para la actividad local, para la cooperación entre municipalidades, para los esfuerzos regionales-locales, y para la intervención directa por parte de un organismo nacional. Las políticas sobre asistencia técnica y capacitación no indican cuál es el objetivo final al nivel municipal, ni cuáles son las medidas de eficacia o eficiencia. Tampoco se enuncian las prioridades geográficas o regionales.

Obviamente existe una ventaja táctica en dejar pendientes tales asuntos pues se reduce el número de 'blancos' contra los que pueden despotricar los funcionarios locales o legisladores nacionales. La

culpa de que no existe una estrategia definida fue atribuida a una falta general de definición de la política nacional para el desarrollo, y a la tradición de autonomía municipal, que limita la intervención de las IFM. Pero también existen otras razones más lógicas que se pueden discernir al respecto. Anteriormente mencionamos que una estrategia se basa en apreciaciones e información --un comandante en el terreno necesita datos de inteligencia sobre el campo de batalla antes de que pueda desplegar sus tropas, su artillería o su armada. Pero las IFM, en conjunto, carecen de información apropiada acerca de sus clientes y sus necesidades de desarrollo. En los cuatro países visitados fue notable la ausencia de un banco de datos confiables y actualizados sobre las condiciones y problemas municipales.

Para formular una estrategia satisfactoria se requiere la labor de analistas expertos que específicamente se dediquen a pensar en objetivos importantes en función de las necesidades y de los recursos. La IFAM, INFOM y FUNDACOMUN crearon unidades internas de planificación institucional no antes de 1974, y carecían de mecanismos apropiados para que los jefes de departamentos se reunieran con regularidad con el gerente principal para discutir cuestiones inherentes a sus programas. La Liga todavía no tiene un mecanismo de planificación organizado.

La formulación de una estrategia también puede requerir estudios especiales además de diagnósticos generales y la recolección de datos descriptivos o indicativos. No obstante, una vez más encontramos muy pocos casos en los que se habían llevado a cabo estudios de política

sobre temas en relación con los cuales escaseaba --y se necesitaba-- la información y el análisis. Las excepciones fueron el estudio de comercialización integral de alimentos realizado por la IFAM a título de defensa contra numerosas solicitudes de préstamos subordinados para mercados municipales, y el estudio sobre impuestos municipales que está realizando la IFAM, el que ya ha completado la FUNDACOMUN, y el que está proyectando realizar la INFOM. Esperamos encontrar estudios de las condiciones del empleo municipal, de procesos de planificación de proyectos al nivel local, de varios modelos de acción entre municipalidades y organismos regionales, de maneras económicas de resolver problemas de sanidad local --pero no fue así. Determinamos que la IFAM había encargado estudios y contratado consultores en crecido número, pero que carecía de mecanismos adecuados para convertir estos insumos en la formulación de políticas, la toma de decisiones y la puesta en práctica de programas. La INFOM, por otro lado, se limitó más en el empleo de firmas externas de investigación y asesoría, manteniendo una actitud menos orientada hacia la ayuda externa en cuanto a conceptos e ideas nuevas y diferentes.

En otras palabras, las estrategias para el fomento municipal todavía están en la etapa de listas agregadas de proyectos y actividades.

El fomento municipal continúa siendo una actividad gubernamental, en su mayor parte separada de otros programas de desarrollo que a menudo están estrechamente relacionados con ella. En Costa Rica, la planificación para el desarrollo nacional no ha adquirido mucho auge, y los

diversos organismos técnicos autónomos, de los cuales la IFAM es uno, han preparado sus propios programas y han funcionado de manera independiente. En Guatemala, el plan nacional de desarrollo de 1970-74 estableció el gobierno local bajo la INFOM, como un "sector" especial dependiente de la unidad de infraestructura de la secretaría de planificación. La situación especial de FUNDACOMUN la ha situado fuera de la mayoría de los programas de desarrollo al nivel nacional, a excepción de ciertas regiones donde ha colaborado estrechamente con entidades regionales y otras oficinas descentralizadas de organismos nacionales.

A continuación examinamos otros factores que ayudan a explicar el problema de la estrategia y a explorar algunas de sus consecuencias.

2.2.2 ¿Cómo preparan las IFM sus Planes y Presupuestos?

Los planes anuales de programas de las IFM, sus presupuestos de funcionamiento y sus necesidades de capital típicamente son una combinación de los estimados preparados por divisiones o departamentos acerca de lo que necesitarán para satisfacer los compromisos existentes y para mantener un nivel constante de actividad en campos tales como la asistencia técnica y la capacitación. Cuando entre en juego asistencia del exterior, se asignan fondos para cumplir con los requisitos de convenios internacionales. Los estimados departamentales se basan en la experiencia pasada, en solicitudes de gobiernos locales, en influencias inflacionarias previstas y, en algunos casos, en la necesidad de crear una actividad en respuesta a una política o prioridad anunciada por la junta directiva o un ejecutivo de las IFM.

Los estimados departamentales generalmente pasan a la unidad de contabilidad o de servicios generales, donde se combinan. El ejecutivo estudia las cifras, discute con los gerentes de nivel medio detalles tales como número de empleados necesarios y solicitudes de vehículos o equipos, y presenta el presupuesto a la aprobación de la junta. Los presupuestos de las IFM luego pasan a la aprobación del ejecutivo nacional, el organismo nacional de planificación y la legislatura, organismos ante los cuales se defienden las solicitudes de nuevas partidas presupuestarias, asignaciones de impuestos o empréstitos internacionales.

En efecto, los planes y presupuestos representan la suma de las actividades previstas según el criterio de las unidades técnicas operativas. Los presupuestos de funcionamiento principalmente se preparan sobre la base de los niveles de costos de años anteriores, y se les agregan los costos de personal nuevo y de los servicios auxiliares de administración, más un factor por concepto de inflación. Los presupuestos de capital se basan en solicitudes de préstamos subordinados que están en trámite o en estudio y, en parte, en las proyecciones preparadas con entidades crediticias extranjeras.

El valor de estos presupuestos radica en que aseguran un nivel aceptable de financiación aprobada por el gobierno y que permitirá continuar las operaciones. El contralor y los contadores de las IFM los utilizan para llevar un control de los gastos. Aunque los gobiernos de Costa Rica, Guatemala y Venezuela han adoptado complejos formatos para el

presupuesto de programas, todavía no está bien claro que esto da por resultado una programación más exacta, o que los presupuestos se utilizan como instrumentos de administración o supervisión de programas una vez que se hayan asignado las partidas. En la IFAM, por ejemplo, durante el ejercicio fiscal se preparan y presentan con frecuencia presupuestos "ordinarios" destinados a reasignar fondos entre renglones, o para solicitar fondos adicionales. Al cabo del año, el presupuesto inicial no se parece en nada al régimen real de gastos e inversiones.

En cualquier institución pública es preciso hacer reajustes durante el año del programa a fin de adaptar éste a los cambios en demandas y condiciones, pero las grandes variaciones encontradas en los presupuestos de las IFM indican que la falta de precisión y la desorganización del proceso de programación constituyen factores importantes que contribuyen a la inestabilidad y variabilidad de los presupuestos. Los planes en que se basan los presupuestos son formulados sin coordinación al nivel operativo. Al carecer de metas generales o de una estrategia, los planes reflejan los criterios e intereses de los diferentes departamentos, más bien que un esfuerzo tendiente a relacionar entre sí los trabajos, la asistencia técnica, la capacitación y los estudios del proyecto. Los planes se preparan una vez al año como requisito burocrático y, a medida que avanza el año y aumentan las exigencias cotidianas en las operaciones, los planes van pasando a un segundo plano.

En todos los casos las instituciones de fomento municipal se beneficiarían de asistencia en el uso del proceso del presupuesto como un

reflejo financiero y un instrumento administrativo para lograr un mejor diseño del programa.

2.2.3 ¿Cómo se administran las IFM?

El ejecutivo de una IFM es, en primer lugar, producto de un nombramiento político y, en segundo término, una persona pública con cierto interés conocido en mejorar el gobierno local. En orden jerárquico le sigue un auxiliar-delegado, a menudo alguien que ha ascendido en la organización. Luego vienen los jefes de departamentos o de divisiones, que administran las actividades de crédito y de asistencia técnica, y la unidad de servicios generales, que incluye la contabilidad.

En muy breves palabras, la respuesta a la pregunta es que, efectivamente, existe una vacante en el organigrama, que llamamos el cargo de "gerente técnico". La función del gerente técnico se define en el cuadro que sigue. Entre las razones que dan lugar a esta vacante figuran las siguientes:

- * Los ejecutivos pasan tanto tiempo fuera de sus organismos como en ellos, asistiendo a reuniones interdepartamentales, ceremonias municipales, reuniones con el presidente del país, conferencias internacionales, dictando clases en universidades o atendiendo otros asuntos.
- * Las funciones internas frecuentemente están dominadas por actividades administrativas de poca monta, como firma de cheques, autorizaciones de viáticos y cuestiones similares.
- * Las reuniones de la junta son prolongadas y frecuentes, algunas veces hasta dos o tres veces por semana y duran casi medio día, y el ejecutivo principal tiene que asistir a todas las sesiones por razones de protocolo (en la IFAM es presidente de la junta, así como ejecutivo).

CUADRO 2-3

TERMINOLOGIA: Gerencia Técnica

En este contexto significa una serie de funciones administrativas y directivas que se extienden más allá de actividades de representación y ceremonial, administración de rutina y otras actividades que absorben gran parte del tiempo de la mayoría de los ejecutivos de las IFM. Los elementos siguientes ilustran lo que se pretende:

1. Liderazgo en la formulación de política y la definición de funciones y metas (en contacto con los planificadores del desarrollo nacional).
2. Liderazgo en la formulación de planes internos.
3. Liderazgo en la planificación y supervisión financieras
 - preparación del presupuesto y progreso alcanzado durante el año del programa
 - consecución de fondos de capital y de funcionamiento a largo plazo.
4. Liderazgo en la identificación de las necesidades para reformas básicas del sistema o de necesidades para investigaciones importantes.
5. Liderazgo en el mantenimiento de una coordinación interna y enfoque de los objetivos.
6. Formulación de normas para la evaluación del desempeño de programas, de los beneficios que emanan de los proyectos, del personal y de las mejoras municipales.
7. Liderazgo en el establecimiento de relaciones, al nivel técnico, con otros organismos y niveles del gobierno.
8. Liderazgo en el mantenimiento de un buen estado de ánimo, incentivos y superación técnica del personal.
9. Liderazgo en el mantenimiento de un flujo de información nueva dentro del propio país, y de experiencia comparativa en otros países, así como de información técnica de actualidad.

10. Identificación de aspectos problemáticos, deficiencias en el programa, necesidades en cuanto a reorganización, ampliación, derivaciones, regionalización, etc.

Esto no quiere decir que en la práctica un gerente técnico debería hacer todas estas cosas, sino más bien que él o ella deberían participar activamente y hacer responsables a los jefes de unidad del cumplimiento de los aspectos mencionados.

El auxiliar-delegado (director ejecutivo en IFAM, subgerente en INFOM, por ejemplo) por lo general comparte las tareas administrativas, pero raras veces se le asigna un papel sustantivo en las decisiones sobre programas, tomadas por el ejecutivo principal, quien pocas veces encuentra tiempo para concentrarse en ellas.

Los informes internos, que podrían servir de base para una mejor gerencia técnica, son irregulares, incompletos y oficiosos. Se celebran reuniones del personal superior para estudiar propuestas de préstamos subordinados, pero no son rutinarias ni se utilizan para formular o coordinar el programa global. Los informes financieros pueden proporcionar información sobre la situación de las erogaciones presupuestarias y aprobación y desembolso de préstamos subordinados, pero nuestro analista financiero encontró que estaban deficientemente organizados, que eran difíciles de entender, voluminosos y demasiado detallados, y, en pocas palabras, no muy prácticos para la función de gerencia.

Mientras que los programas de las instituciones de fomento municipal consistan en actividades que desempeñen las divisiones en respuesta pasiva a las necesidades municipales, este método de gerencia quizá no resulte un problema serio. Los ejecutivos se cercioran de que las actividades son llevadas a cabo por las unidades operativas, que la institución no excede su presupuesto (o que puede hacer los cambios presupuestarios necesarios para que no se produzca una interrupción de las actividades, que las demandas externas, al nivel nacional, son satisfechas y que se está cumpliendo con las obligaciones internacionales.

Actúan con el estilo personal que se espera de las figuras públicas en la América Latina.

Sin embargo, de ser la labor del fomento municipal en el futuro más activa y más multifacética de lo que es actualmente, y de comenzar a seguir los rumbos indicados en otras partes de nuestro análisis, la función de la alta gerencia y la idoneidad de las IFM tendrán que ser reestructuradas de alguna manera, y las personas que ocupen esos cargos tendrán que recibir capacitación en administración del desarrollo. Si no se pueden evitar o reducir las exigencias externas y ceremoniales impuestas a los altos ejecutivos, tal vez sea preciso crear un nuevo cargo de ejecutivo-delegado, o algo parecido, que se encargue de administrar los programas. Por lo general, los programas de asistencia se han concentrado en la capacitación de técnicos, pero no debe darse por sentado que los ejecutivos no necesitan por igual pericias nuevas, o perfeccionar las que poseen.

Además, a las IFM debería ayudárseles a instalar sistemas de notificación y supervisión más eficaces que los actuales. Desde luego, tales sistemas no tendrán mucha utilidad si los programas son diseñados deficientemente y si la alta gerencia carece del tiempo y de la orientación necesarios para aprovechar la información recibida, o no se siente inclinada a exigir un desempeño satisfactorio de sus jefes de unidad.

2.2.4 ¿Cómo funcionan las IFM?

En el Capítulo 1 se examinaron muchos aspectos de las operaciones de las IFM según se observaron desde el nivel local. Hallamos

que las actividades se concentraban demasiado en los subproyectos y en asegurar su reembolso; que existían problemas de duplicación y que faltaba coordinación entre los representantes de diferentes departamentos de las IFM en sus tratos con los gobiernos locales. Además, que todavía quedaban tareas por cumplir, tales como el diagnóstico de las necesidades, planificación financiera y de proyectos, administración de personal y relaciones entre la comunidad y las municipalidades. También encontramos que la capacitación, la asistencia técnica y la ayuda para formular subproyectos a menudo estaban a cargo de personal de las IFM como casos aislados.

En páginas anteriores de esta evaluación hemos identificado algunas de las razones de estos resultados. Además, los estudios de las operaciones ayudan a explicar las deficiencias de las IFM.

Con excepción de FUNDACOMUN, el personal encargado del fomento municipal trabaja desde una sede en la ciudad capital, lo que reduce negativamente en su eficacia. Los jefes asignan los técnicos de cada departamento a subproyectos o tareas de asistencia técnica, aunque no siempre en la misma región del país. O también les asignan un trabajo general en una zona (por ejemplo, enseñar a todos los concejales para que comprendan los problemas en materia de impuestos) que incluye diez o doce municipalidades. Las poblaciones varían en tamaño y en economías, y sencillamente hay un gran número de ellas. El resultado es que el técnico concentra su trabajo en la población mayor y más accesible, o de lo contrario dispersa su actividad de manera tan amplia que cuando

llega a un lugar no tiene tiempo para mucho, y encima de eso se toma el tiempo necesario para irse a la capital durante los fines de semana.

La coordinación de las operaciones en el terreno no es suficiente, según explicamos en el Capítulo 1, pero esto no es más que un reflejo de la falta de una administración coordinada de los programas en la oficina central de las IFM, y del nivel mínimo de responsabilidad de parte de los jefes de departamentos.

En nuestra opinión, es necesario pensar en terminos de categorías de asistencia técnica y de su relación con la regionalización de ciertas funciones. Durante casi dos años (1970-71), Checchi & Company llevó a cabo un proyecto destinado a ofrecer "Asistencia Técnica en Desarrollo Económico al Programa de Ciudades Modelo" en los Estados Unidos. En el informe final sobre ese proyecto, después de haber trabajado en más de 20 ciudades y condados, nos valimos de nuestra experiencia para definir subdivisiones de asistencia técnica. Identificamos un grupo de actividades al que llamamos asistencia al "proceso", y otro tipo de trabajo al que nos referimos como "asistencia a proyectos". Esta distinción no tiene por objeto inferir un sentido de exclusividad, pues los dos tipos de trabajo están estrechamente relacionados e incluso traslapan. Sin embargo, sirve para aclarar las partes componentes de la asistencia en el desarrollo local.

CUADRO 2-4

TERMINOLOGIA: Categorías de Asistencia Técnica - Proceso y Proyecto

La asistencia al proceso se refiere a programas municipales o la formulación de estrategias, planificación de programas o de tareas, identificación de proyectos, administración y evaluación de instituciones, recolección y análisis de datos, y la movilización de recursos técnicos y financieros. Opinamos que esta asistencia debería radicar en el ámbito local o regional, cerca del cliente, a fin de facilitar la continuidad y frecuencia de los contactos. Se puede ofrecer del modo más eficaz por medio de una red descentralizada, utilizando las oficinas regionales y "generalistas" capacitados para funciones de proceso.

La Asistencia a Proyectos ofrece ayuda en asuntos especializados, técnicos o relativamente mecánicos, tales como ingeniería, arquitectura, agrimensura, diseño de caminos y carreteras, instalación de nuevos sistemas contables, u otro tipo de necesidades que puedan surgir ocasionalmente en relación con un proyecto o problema específico. Este tipo de ayuda se puede descentralizar si existe demanda suficiente en una región, pero quizá convenga ofrecerla desde la capital, ya que no requiere el grado de atención constante y la sensibilidad que exige la asistencia al proceso.

Nuestros viajes de estudio sobre el terreno en los cuatro países demostraron que en materia de proceso se necesitaba tanta o más asistencia que en materia de proyectos. Opinamos que la capacidad institucional se fortalecerá tanto con la asistencia al proceso como a proyectos, especialmente en los casos en que la asistencia técnica carece de coordinación.

Costa Rica, Guatemala y la República Dominicana son países pequeños, en los que se puede llegar a casi todos los puntos del país en menos de un día de viaje en auto desde la capital. Sin embargo, las diferencias regionales son considerables, aun dentro de cada uno de estos países

pequeños, con diferentes economías, estructuras sociales y obstáculos físicos. Según lo que pudimos observar, los técnicos que viajan ocasionalmente desde la capital para hacer visitas breves, no pueden atender eficazmente las cuestiones en materia de proceso.

Aunque recomendamos que se considere seriamente el concepto de la identificación y descentralización de la asistencia al proceso, advertimos que no se haga sin las correspondientes mejoras en planificación y administración de las IFM. Para que las unidades regionales sean eficaces, es menester establecer un mutuo acuerdo respecto de métodos, prioridades y supervisión eficaz de esas unidades. El sistema regional establecido por FUNDACOMUN se convirtió en un grupo de mini-dependencias independientes, que actúan con arreglo a diferentes pautas e hipótesis en cada región, con muy poca responsabilidad ante la capital o instrucciones de la misma. Hay que lograr un equilibrio entre el mantenimiento de metas comunes para los programas y la adaptación de las actividades a las condiciones de cada región. Las unidades regionales reúnen las condiciones para contribuir a mejores planes y programas institucionales, siempre que se definan bien sus funciones y se establezcan y supervisen eficazmente sus relaciones y pautas de operaciones con la oficina central.

El sistema de servicios administrativos de apoyo es importante para el funcionamiento eficaz y a menudo puede determinar las actividades de los programas, en lugar de responder a ellas. En todas las IFM que visitamos, escuchamos las quejas de los técnicos acerca de las limitaciones que los controles administrativos y financieros de sus instituciones

imponen a su trabajo. En la IFAM tuvimos la oportunidad de observar esta situación durante un año y medio, y en la INFOM entrevistamos a un equipo de consultores que trabajaba en la mejora del sistema administrativo. De esta manera pudimos apreciar que las quejas eran algo más que las acostumbradas críticas sobre reglamentos burocráticos. Y si bien nos percatamos de que muchas reglas aparentemente ilógicas en los países en vías de desarrollo están diseñadas para prevenir la corrupción y el abuso, llegamos a la conclusión de que muchas de las quejas eran legítimas. Con frecuencia se dificulta la obtención de vehículos, o no están disponibles cuando se necesitan; los viáticos no se pueden cobrar a menos que el director ejecutivo firme los vales, y éste quizás se encuentra fuera por varios días; algunas veces no se autoriza un viaje para ofrecer un seminario de capacitación fuera de la capital, sólo porque la planilla de solicitud no fue llenada correctamente. Estos factores frustran a los técnicos más activos y ofrecen una excusa perfecta para quienes prefieren quedarse en su oficina en la capital. El efecto es que el sistema administrativo, que en teoría es una unidad de servicios para complementar las operaciones en el terreno, termina por contribuir a que no se hagan las labores, a una mala coordinación y, en casos extremos, a que se pierdan profesionales dedicados.

Los sistemas administrativos de apoyo de las IFM tienen que ser examinados de vez en cuando para asegurar que están apoyando el programa, en lugar de asumir de hecho el control del mismo.

En esencia, los problemas operativos de las IFM no son diferentes,

sino más bien un reflejo, de los problemas más amplios de la programación y administración ya discutidos.

2.2.5 ¿Cómo Administran sus Programas de Préstamos?

Hablando principalmente de la IFAM y la INFOM, que cuando las visitamos estaban dedicadas activamente a programas de préstamos subordinados, la respuesta es, en pocas palabras, que los administran bien. Tal como indicamos en el Capítulo 1, se hace considerable hincapié en la concesión de préstamos seguros, en la construcción de estructuras sólidas y en la creación de condiciones para el servicio responsable de la deuda por parte de las municipalidades. Los documentos de préstamos subordinados contienen la información básica y el análisis necesarios para evaluar el proyecto y aprobarlo, y estipulan las condiciones financieras que la municipalidad tiene que satisfacer antes de que puedan iniciarse las obras, mientras se lleva a cabo el proyecto y durante la amortización del empréstito.

Hay algunos elementos del proceso crediticio que creemos merecen atención y/o mejora. Creemos que la concertación de un préstamo subordinado debería aprovecharse para elaborar un plan de trabajo conjunto entre la municipalidad y las IFM para tratar una variedad de problemas, muchos de los cuales pueden ir mucho más allá del subproyecto y su amortización. En este concepto, la función crediticia representa el elemento punta de un programa más amplio de reforma local. Si los préstamos subordinados se considerasen un factor promotor de reformas generales, los documentos deberían especificar esas reformas entre las

condiciones del préstamo, en la medida de lo posible, y representar una obligación, no sólo de la municipalidad, sino de la IFM, para facilitar el proceso necesario, así como la asistencia técnica a proyectos para efectuar los cambios en la planificación y administración locales.

Aunque los contratos para las construcciones a menudo son concertados bajo la estrecha supervisión de la IFAM, o incluso directamente por ella, sugerimos que esta función sea transferida gradualmente a la administración municipal, reteniendo la IFM los derechos de supervisión contable. La relación paternalista entre la administración central y la local tiene que desaparecer con el tiempo; éste sería un paso en esa dirección, sirviendo la función de supervisión como obstáculo a la corrupción en la contratación y administración.

El proceso de aprobación de préstamos subordinados deja muy poca o ninguna discreción en manos del director ejecutivo y de la junta de directores. Tal fue en particular el caso en la INFOM, donde el préstamo subordinado ya está en la etapa de adjudicación de contratos y planificación de la construcción cuando es sometido a la aprobación de la alta gerencia. Para entonces, el personal ha invertido tiempo e incurrido en otros gastos en visitas sobre el terreno, en analizar el proyecto, en preparar diseños y otros documentos, y la municipalidad se ha comprometido formalmente juntamente con sus recursos. Por consiguiente, la aprobación de la junta es virtualmente automática, porque a estas alturas un rechazo sería un derroche enorme que acarrearía repercusiones negativas. Con tan poca discreción al nivel de política, existen

muy pocas posibilidades de que los préstamos subordinados sean examinados desde el punto de vista de prioridades, políticas u objetivos enunciados. *Sugerimos que se haga un examen preliminar de los proyectos en preparación antes de que lleguen a la etapa de compromisos contraídos, para que la gerencia pueda ejercer más control y pueda examinar las relaciones entre las metas, políticas y subproyectos individuales.*

2.2.6 ¿Qué Tipo de Personal Trabaja para las IFM?

Pudimos observar que las instituciones de fomento municipal han logrado atraer a empleados altamente motivados y muy capacitados, la mayoría de ellos jóvenes y energéticos, en los campos de la ingeniería, economía de proyectos y administración pública. La IFAM obtuvo gran parte de su personal inicial del departamento de finanzas municipales de la oficina nacional del Contralor General, ya que ésta era una de las pocas entidades que tenía contacto frecuente con gobiernos locales. En general, la división de asistencia técnica y capacitación de la IFAM ha contado con más personal que la división de préstamos. En la INFOM se ha hecho hincapiés en la ingeniería, habiendo sólo unos pocos empleados capacitados en materia de administración pública y finanzas. Desde mediados de los años 60, FUNDACOMUN ha estado bien dotada del personal necesario para desempeñar sus funciones de asistencia bancaria, técnica y de capacitación, inclusive varios empleados capacitados en el extranjero.

En resumen, la calidad del personal que encontramos era excelente;

sin embargo, nos preocupó la falta de representación de profesiones o disciplinas tales como sociología, desarrollo y planificación de la comunidad, economía rural y capacitación. Ninguna de las IFM ha traído expertos en desarrollo de la comunidad para prestar asistencia municipal, inclusive la FUNDACOMUN que, hasta ahora, ha mantenido bien separadas sus unidades de fomento municipal y de desarrollo de la comunidad. Encontramos que el personal dedicado al fomento municipal es de alcance bastante limitado, compuesto en su mayoría por técnicos en administración pública, ingenieros civiles y economistas.

2.2.7 ¿Cuán Satisfactoria es la Planificación y Administración Financieras de las IFM?

Hasta cierto punto hemos contestado esta pregunta cuando hablamos sobre los temas de planificación y presupuesto, al menos desde el punto de vista de períodos anuales. A largo plazo, los problemas son similares. *Al carecer de metas claras para los programas, y al no hacer una evaluación minuciosa de las necesidades municipales, tanto en cuanto a capital como en lo que se refiere a las operaciones, las IFM revelan una falta general de planificación financiera para períodos más largos. Esto ocasiona algunos problemas muy reales.*

Durante 1974, la IFAM estaba concertando préstamos que excedían el nivel de sus recursos de capital. FUNDACOMUN comprometió su capital (en su mayoría fondos para préstamos, facilitados por la AID a mediados de los años 60) y gradualmente ha ido perdiendo el apoyo del gobierno central. Tiene problemas para cobrar los pagos por concepto de amortización.

de préstamos de las fundaciones de desarrollo local que obtienen créditos a nombre de las municipalidades, lo que ha dado por resultado que el programa de crédito prácticamente haya desaparecido. La INFOM ha comprometido la mayor parte de su capital bajo condiciones que producirán una lenta rotación e impondrán graves limitaciones sobre las actividades futuras, a menos que se encuentren nuevas fuentes de fondos. Estos problemas parecen presentarse furtivamente y cuando las IFM se percatan de ellos, tienden (como observamos en la IFAM y FUNDACOMUN) a tratar de cumplir con sus obligaciones concertando empréstitos en mercados de capital internacionales a altas tasas de interés y plazos cortos. Esto resulta costoso, y exige o bien que se pasen las altas tasas a las municipalidades, o que se busquen subsidios del gobierno central o pedirle a éste que se haga cargo de la deuda.

Los problemas que acarrea el agotamiento imprevisto del capital se podrían aliviar mediante una mejor planificación de las necesidades de capital; una mejor definición del contenido de los programas; previsiones que permitan preparar proyectos y solicitudes de préstamos para los organismos internacionales que conceden créditos para el desarrollo, y modificando las condiciones bajo las cuales se conciertan los préstamos subordinados, a fin de producir un ritmo más uniforme de la rotación de la cartera de préstamos. Para esto habría que disponer de una mayor variedad de condiciones para diferentes clases de proyectos ("gravosas" - productoras de ingresos, "concesionarias" - infraestructura social) y para diferentes municipalidades con distinta capacidad financiera.

Las IFM también deberían buscar la manera de reforzar su capital

mediante la financiación de consorcios, garantías y subvención de intereses. Con el asesoramiento y la intervención de las IFM, las municipalidades económicamente sólidas deberían poder obtener créditos del sistema bancario nacional para proyectos altamente rentables. Las IFM podrían ayudar a elaborar y presentar el proyecto, utilizar uno de los mecanismos mencionados anteriormente como incentivo para el banco comercial o público, y así multiplicar el efecto de su capital y portafolio de inversiones. Como instituciones bancarias, las IFM apenas han comenzado a aprovechar el potencial que ofrecen las diversas combinaciones de financiación disponibles.

2.2.8 ¿Cuál es la Actitud de las IFM hacia las Municipalidades?

En general, encontramos que los técnicos en fomento municipal respetan a los funcionarios locales con quienes trabajan, aunque había excepciones. Los funcionarios de las IFM ponen de manifiesto actitudes menos paternalistas, tecnocráticas y centralistas que las de muchos funcionarios y profesionales de organismos técnicos nacionales. Algunas veces encontramos entre los funcionarios de las IFM cierto tipo de razonamiento circular exasperante, según el cual no pueden hacer gran cosa con las municipalidades, o esperar que ellas hagan mucho, hasta tanto dispongan de más recursos y estén mejor administradas. Esto es algo desconcertante cuando se supone que eso es precisamente lo que se trata de hacer, o sea, proporcionar a los gobiernos locales los medios para que asuman más responsabilidad y autoridad. Según el punto de vista paternalista, el gobierno local es como un campo de juego para políticos ambiciosos que no pueden tomar decisiones ni administrar dinero.

La inercia burocrática y política obstruye las innovaciones y la acción rápida en algunos casos y, en otros, impulsa la adopción inmediata de medidas cuando en realidad primero se requeriría más análisis, reflexión e información. El territorialismo burocrático, político y geográfico interfiere con la colaboración práctica y lógica entre entidades, municipalidades y diversos niveles de gobierno, es un obstáculo para la distribución racional de la autoridad, e impide la definición mutua de funciones en el proceso de desarrollo. La ansiedad es un problema que emana del temor que tiene el funcionario de que él mismo, la entidad o el departamento tienen que ceñirse a claros objetivos y procedimientos cuantificados. Esta ansiedad también surge de la necesidad de evaluar resultados y hacer los cambios correspondientes en programas, personal y organizaciones.

Estos factores se presentan en la mayoría de las instituciones de desarrollo o gubernamentales, y no son insuperables. *Los funcionarios que observamos en las IFM por lo general tienen una actitud muy positiva, son sinceros en cuanto a la búsqueda de medios para mejorar sus instituciones y programas, y dispuestos a responder a las necesidades al nivel local. Con estas actitudes como punto de partida, se puede hacer mucho para mejorar los programas.*

2.3 Medidas y Planes de las IFM para Mejorar el Desempeño

En las primeras páginas de este Capítulo mencionamos que todas las IFM se encontraban en proceso de autoevaluación y cambio. En dos casos (INFOM y FUNDACOMUN), los cambios políticos nacionales dieron lugar a

una nueva gerencia en el nivel directivo de las instituciones, inyectando así una nueva actitud en cuanto a programas y operaciones. La IFAM estaba modificando sus programas en respuesta a influencias exteriores, y la Liga estaba explorando nuevas posibilidades para sus programas.

El caso de la IFAM es el que llegamos a conocer mejor dado que estuvimos en contacto continuo con esa institución de febrero de 1974 a febrero de 1975. Durante ese período, la IFM hizo cambios en su organización para reducir el número de unidades responsables ante el director ejecutivo, y reconoció la importancia de los departamentos de crédito y asistencia técnica al elevarlos a la categoría de divisiones. Se creó una unidad de planificación, así como un programa de estudios comunitarios y municipales. Se formularon planes para establecer oficinas regionales. Se estableció un programa de crédito rural que servirá de base para obtener un segundo préstamo de la AID. Se proyecta proporcionar asistencia técnica para mejorar la planificación financiera, la administración y la preparación de informes. Se estaba elaborando un convenio de trabajo con el organismo de desarrollo de la comunidad destinado a coordinar el fomento municipal y comunitario. Se estaba concertando un convenio tripartito entre la OEA, la IFAM y el INVU, el organismo de desarrollo urbano y para la vivienda, para establecer un programa de asistencia técnica como primer paso hacia un sistema urbano nacional.

Bajo su nueva gerencia, la INFOM tenía un equipo de consultores que estaba trabajando en la mejora de la administración interna, así

como un equipo de planificación propio que había sido creado recientemente, dedicado a examinar los programas de los últimos cinco años para hacer recomendaciones destinadas a ampliar los elementos de fomento institucional del programa y a hacer cambios estructurales en la institución. Se examinaron los servicios e instalaciones municipales, y se pensaba realizar un estudio del sistema de impuestos municipales.

FUNDACOMUN estaba en vías de reorientación básica como resultado de un importante compromiso político contraído por el Presidente nacional y por su propio presidente, encaminado a actuar con rapidez en relación con los problemas de los barrios de tugurios, a fortalecer el desarrollo de las ciudades de tamaño intermedio, y a integrar el desarrollo de la comunidad con el gobierno municipal. Se espera que el Congreso venezolano tome una decisión positiva con respecto al viejo proyecto de ley sobre un código municipal nacional. El proceso de formulación y administración de programas y políticas se fortalecerá por medio de un mejor control sobre las oficinas regionales y la creación de un oficina de planificación. La estructura de la organización, que últimamente se encontraba muy dispersa, estaba siendo ajustada bajo dos importantes direcciones, una para la acción comunitaria y la otra para el fomento municipal (inclusive con funciones de préstamos y asistencia técnica en una de ellas).

La Liga Municipal de la República Dominicana estaba evaluando sus actividades, explorando la asignación del personal a nuevas actividades sobre el terreno, y estudiando la posibilidad de crear un banco municipal.

En todos los países observamos que el fomento rural había merecido elevada prioridad y que se estaba dando nueva consideración a las maneras en que el gobierno local puede participar en ese proceso. Se están estudiando los problemas y políticas del desarrollo de las ciudades, excepción hecha de la ciudad capital.

Esta labor todavía está en su etapa preliminar, y gran parte de ella tal vez resulte más retórica que real, pero ofrece una indicación de que en los gobiernos locales, se están registrando cambios de importancia para el futuro. El resto de este informe se refiere a aspectos relacionados con ese futuro y a los medios para dar impulso a la evolución y, tal vez, acelerar su ritmo.

CAPITULO 3

Consideraciones y Propuestas para el Futuro

3.1 Conceptos Cambiantes acerca de la Función de la Municipalidad en el Proceso de Desarrollo

A medida que los países latinoamericanos elaboran planes de desarrollo multisectoriales más complejos, se lleva a cabo un examen de la función, potencial y participación actual de los gobiernos locales en el proceso de desarrollo. Costa Rica, Guatemala, La República Dominicana y Venezuela se encontraban, en una forma u otra, en esta fase del examen, lo que probablemente contribuye a la incertidumbre y falta de definición que observamos en sus estrategias de fomento municipal. Al igual que en todas las situaciones que entrañan percepciones en evolución, los conceptos más viejos sobreviven y aparentemente predominan, aun cuando los nuevos sean comprendidos y adoptados.

Caracterizamos la opinión tradicional prevaleciente como un concepto vertical de la función del gobierno municipal, y la surgiente noción del desarrollo como un concepto horizontal. En el Cuadro 3-1 ilustramos estos dos conceptos.

El concepto vertical es el tradicional aplicado por muchos países en los que la municipalidad recauda impuestos locales nominales, posiblemente recibe un subsidio proporcional a su población, y luego suministra a los residentes de la localidad un número limitado de instalaciones y servicios sociales y administrativos. Existen otras funciones gubernamentales - desarrollo agrícola e industrial, incentivos para invertir

CUADRO 3-1

Conceptos Verticales y Horizontales de la Función del Municipio

F U N C I O N E S Y S E C T O R E S		D E L G O B I E R N O	
ministerios nacionales, entidades.....		IFM.....	
Comercio y Asuntos Exteriores			
Defensa			
Industria			
Agricultura			
Turismo			
Transportes			
Telecomunicaciones			
Infraestructura económica			
Planificación del Desarrollo			
Infraestructura Social Urbana		"Sector"	
Servicios Administrativos		Urbano	
Impuestos Locales		o	
Parques y Recreo		Municipal	
Policía y Bomberos			
Servicios de Salud			
Educación			
Trabajo y Seguridad Social			

Expansión Horizontal de la Participación del Municipio

en la industria del turismo, salud y educación, y la infraestructura de mayor escala, o más técnica, necesaria para apoyar a estos servicios-- que se reservan para las entidades nacionales o especializadas. Al gobierno local se le asigna un número limitado de actividades dentro de un "sector" municipal, básicamente urbano; por ejemplo, tal como se designó en el plan de desarrollo de Guatemala para 1971-74. La función y el programa de las instituciones de fomento municipal se derivan de este concepto, concentrándolos por igual en estrechas labores de infraestructura social urbana y mejoras en el mecanismo administrativo local.

En el concepto horizontal, la municipalidad adopta las características del gobierno nacional en un microcosmo, extendiendo su función directa e indirectamente hacia una amplia variedad de funciones gubernamentales y necesidades de desarrollo. Esta ampliación de la función municipal no quiere decir necesariamente que la municipalidad asume la responsabilidad por todos los asuntos relativos a la salud, la educación, el desarrollo económico, y así sucesivamente, que están a cargo de las entidades nacionales, sino que más bien se convierte en un agente catalizador que se dedica a realizar más proyectos locales que antes, o a escala local o subregional. Significa más actividad en la parte rural de la jurisdicción de la municipalidad, al menos en lo que se refiere al suministro de la infraestructura necesaria para respaldar los programas de desarrollo agrícola. Entraña el desarrollo de una capacidad de planificación local, y tal vez su participación en la recopilación de datos para propósitos locales, regionales y nacionales. Puede entrañar la asignación de un papel más activo a las municipalidades en la

recaudación de ciertos ingresos nacionales, sobre la base de una participación en tales ingresos, con la esperanza de que las reaudaciones aumenten puesto que las municipalidades tienen un interés directo en elevar sus ingresos (este es el método que se sigue en Costa Rica).

El concepto horizontal todavía está en evolución, y responde a un nivel más avanzado de la comprensión de la dinámica (y limitaciones) del proceso de desarrollo. También emana de las mayores demandas impuestas a los gobiernos locales, y de la circunstancia que se ha llegado a comprender que el gobierno central y sus organismos técnicos a menudo no satisfacen las necesidades del desarrollo en medida suficiente y equitativa. Las entidades centrales sencillamente no pueden responder a las necesidades que plantean decenas o centenares de problemas locales, cada uno dentro de un ámbito físico, económico y social diferente. Los planes elaborados en las capitales por técnicos que hicieron una breve visita a una comunidad local, a menudo no son puestos en práctica o mantenidos después de ser remitidos a la localidad. Las municipalidades y las organizaciones populares rurales han demandado con insistencia creciente que se les asignen más recursos y que se les permita controlar su utilización. Como mínimo, las voces locales piden una participación en las decisiones relativas a proyectos o programas importantes para sus zonas. Por lo tanto, el concepto horizontal surge de consideraciones pragmáticas, de lecciones aprendidas de la experiencia y de nuevas presiones políticas. Estas son las mismas fuerzas que influyeron en la creación de las instituciones de fomento municipal.

A medida que las teorías del desarrollo --y cómo hacerlo más eficaz-- son refinadas en estudios y documentos recientes, cada vez dan más apoyo a la tesis de que se debería descentralizar el desarrollo y hacerlo más democrático, tener una dimensión espacial (por regiones), ser distribuido más equitativamente y, por ende, ser planificado y coordinado lo más cerca posible del beneficiario. El razonamiento de los analistas (que representan varias disciplinas) es a veces ideológico, pero en general práctico. Identifican el derroche y las deficiencias de la labor de desarrollo centralizado y su tendencia a concentrar la inversión y los beneficios en las capitales o en una o dos ciudades importantes. La creciente preocupación ante el rápido incremento de la pobreza y miseria en esas ciudades --debidas, en gran parte, a la falta de incentivos y oportunidades en pueblos secundarios y zonas rurales-- ha alcanzado proporciones alarmantes. Según se van formulando los programas de desarrollo rural con miras a reducir la migración desde las zonas rurales hacia los centros urbanos, se examina minuciosamente la función del gobierno local que respalda estos programas. Las estrategias destinadas a dispersar la industria, a procesar los recursos naturales en el país, cerca de las fuentes, en lugar de exportarlos, y a suministrar trabajos no agrícolas en las zonas rurales, adquieren importancia en el concepto horizontal de la función del gobierno local.^{1/}

^{1/} Véanse los puntos 1, 3, 4, 5, 8, 9 y 13 en la Bibliografía Anotada, en los que se reflejan las opiniones de especialistas en desarrollo urbano, regional y rural, así como en administración del desarrollo.

Finalmente, la dinámica del cambio al nivel local está influyendo en el concepto cambiante. Los pueblos más pequeños encuentran que también se están convirtiendo en centros de reunión de los pobres de las zonas rurales, debido a que la agricultura intensiva cede ante la cría de ganado, a que los trabajadores agrícolas son desplazados por la mecanización, a que las tierras rurales son adquiridas para fabricar casas de vacaciones o para otras especulaciones en bienes raíces. Los dirigentes locales más observadores reconocen que no sólo tienen que tratar de ofrecer servicios a las colonias de precaristas, sino que tienen que comenzar a interesarse activamente en los problemas básicos en las zonas rurales de sus municipalidades. La antigua distinción entre desarrollo rural y el urbano se vuelve borrosa y los dirigentes locales tienen que encontrar nuevos métodos y medios para responder a una interacción más complicada de fuerzas sociales y económicas. En resumen, estas fuerzas pueden crecer al punto que no quede más alternativa que cambiar del concepto vertical al horizontal.

La manifestación más común del concepto cambiante es la creación de regiones de desarrollo en varios países, juntamente con las correspondientes instituciones y la descentralización de las operaciones de organismos nacionales. Los países mayores (Brasil, Venezuela, Colombia y Chile) han adoptado planes regionales, en parte debido a factores como tamaño y distancia, pero las consideraciones anteriormente mencionadas también influyeron en su decisión. Los países más pequeños (Costa Rica, la República Dominicana, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá) están considerando, o poniendo en práctica, planes regionales de índole diversa.

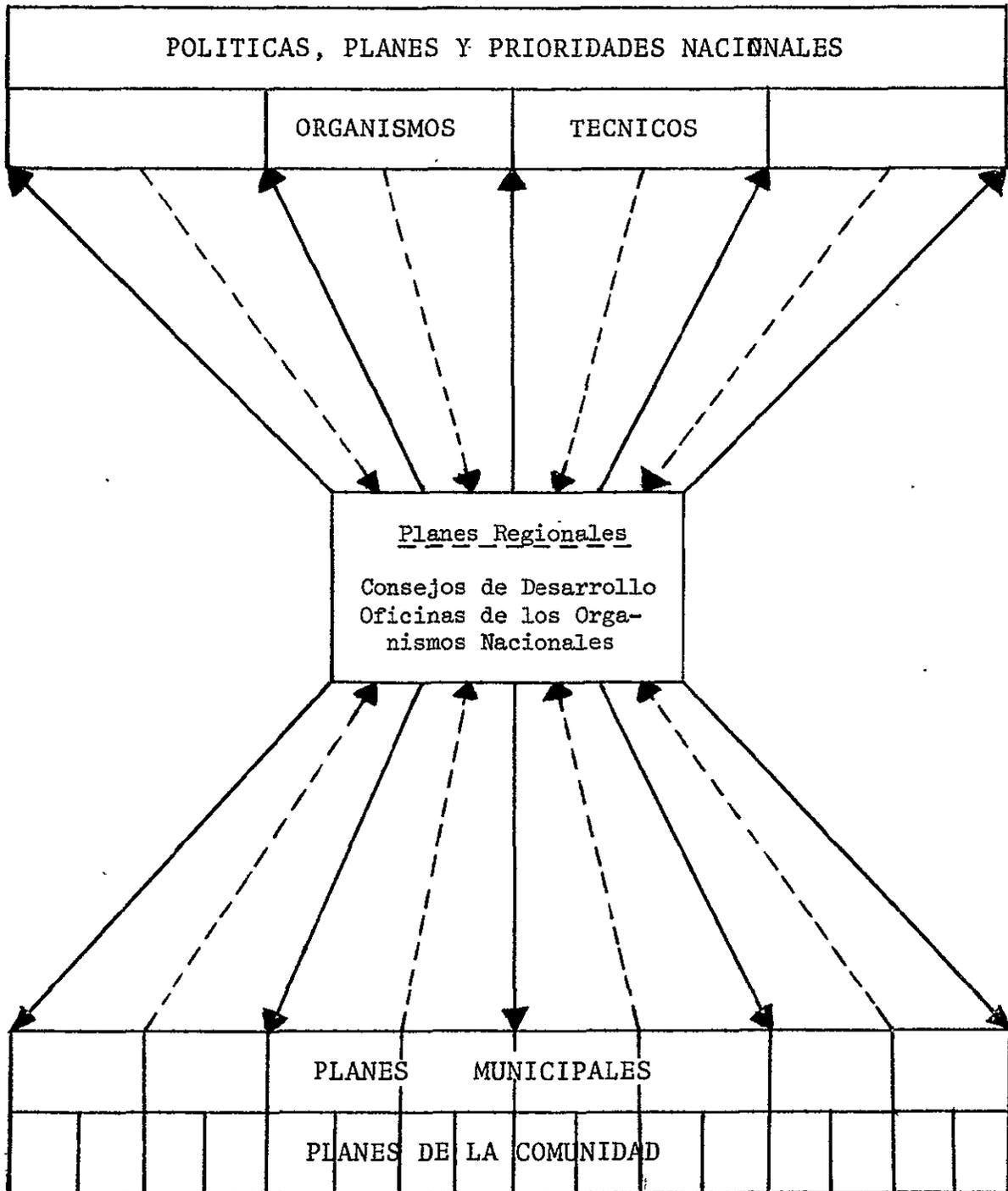
La relación entre la regionalización y la función del gobierno local en cuanto al desarrollo no está totalmente clara, pero merecen destacarse algunas implicaciones. Los funcionarios municipales participarán en consejos de desarrollo regional y en la consideración de proyectos importantes. Los gobiernos locales participarán, hasta cierto punto, en la identificación y ejecución de esos proyectos. El gobierno central estará más cerca de las municipalidades, y por ende será más accesible. Como mínimo, la nueva estructura gubernamental del desarrollo llevará a un enfrentamiento con los problemas de la definición y los asuntos inherentes a la asignación de las funciones, y probablemente tendrá el efecto de extender el gobierno local hacia nuevas zonas que anteriormente eran desatendidas bajo el concepto vertical y urbano.

Una manera de resolver el problema nacional/regional/local consiste en considerar el nivel regional como elemento integrante entre las necesidades del desarrollo y las actividades generadas al nivel local, y los esfuerzos del gobierno nacional por alcanzar ciertas metas macroeconómicas, sectoriales y sociales por medio de su programa global de desarrollo.^{1/} Esto, por supuesto, plantea una serie de interrogantes en cuanto a la delegación de autoridad sobre fondos, si las unidades regionales del gobierno serán sencillamente planificadoras o también ejecutoras de programas y proyectos, así como otras muchas cuestiones, tales como las examinadas en algunos de los documentos de expertos anteriormente citados.

^{1/} En el Cuadro 3-2 se ilustra esta función integrante de los organismos regionales.

CUADRO 3-2

Integración Regional del Desarrollo



Y de nuevo plantea interrogantes --y sus concomitantes demandas sobre el programa de las IFM y su capacidad para formular políticas-- en cuanto a qué tipo de capacidad municipal debería estar realmente en condiciones diferentes (económicas, demográficas, y así sucesivamente).

Estos son los tipos de problemas a los que tendrá que hacer frente el proyectado programa de asistencia técnica de la Organización de los Estados Americanos, a medida que dicha organización envíe equipos a los diversos países para ayudarlos a diseñar "sistemas urbanos nacionales", tratando de adaptar alguna estructura a las condiciones gubernamentales, políticas e históricas de cada país.^{1/}

3.2 Estrategias y Políticas Crediticias para las IFM

3.2.1 Necesidad de Datos y Diagnósticos

Las lagunas que en cuanto a información existen en los países en desarrollo son bien conocidas, y sólo en los últimos años se han hecho esfuerzos sistemáticos por atacar el problema crónico de datos faltantes, obsoletos, inexactos e incompletos, que con excesiva frecuencia son copiados en forma inapropiada. *Como indicamos en el Capítulo 2, uno de los requisitos primordiales para tomar eficaces decisiones de estrategia y planificación es la información apropiada, y las IFM carecen en medida considerable de ella.* Por una parte, es un problema de falta de disponibilidad de información satisfactoria y de que se reconozca su importancia (algunos datos que necesitan se pueden obtener en otros organismos que la mayoría de ellas no han utilizado); por la otra,

^{1/} Punto 5, Bibliografía Anotada.

el problema de los datos se ha basado en el hecho de que las IFM no tienen, en su organización, las unidades y el personal apropiados para recopilar y analizar datos.

Siempre existe el peligro de llegar a extremos en cuanto a la recolección de datos. Es preciso contar con una definición cuidadosa para asegurar que los datos que se recolectan sean útiles y no simplemente interesantes. Esto significa que los técnicos a cargo de las operaciones deberían ayudar a determinar qué datos se necesitan. A medida que los países comienzan a utilizar la elaboración electrónica de datos, con frecuencia se supone que cualquier problema relacionado con datos requiere el empleo de una computadora, y, de no existir una tal computadora, ese problema no se puede resolver adecuadamente. Esto no debiera ser un obstáculo para la creación de sistemas de información adecuados para la situación local, y que más adelante se podrían convertir en procesos de elaboración de datos más complicados.

Los datos deberán prestarse para hacer diagnósticos locales, generales y relativos de las condiciones y capacidad municipales. Por consiguiente, deberán ser comparables en el mayor grado posible entre municipalidades. No deberán ignorarse datos de valor secundario cuando sean razonablemente fidedignos. Una vez recogidos los datos, deberán mantenerse actualizados, preferiblemente por medio de información recibida de las municipalidades, que deberán tener acceso a tales datos para sus propios fines. Los datos deberán poderse agrupar por municipalidades y por temas, con el propósito de utilizarlos en la formulación

de decisiones sobre política y programas. De vez en cuando se deberá examinar el contenido y disposición del banco de datos para asegurar su utilidad y que reflejen con exactitud las condiciones cambiantes.

Un buen banco de datos no resolverá todos los problemas de estrategia de las instituciones de fomento municipal, pero sin él es difícil determinar cómo se podrían resolver.

La creación de un banco de datos completo, útil y actualizado sólo puede satisfacer una parte de las necesidades de información de las IFM. En un campo tan evolutivo, amplio y complejo como lo es el fomento municipal, se necesitan continuamente otras formas de estudio e investigación. Las cuestiones fundamentales giran en torno a clara definición de la necesidad de análisis e información, a la fijación de la magnitud del esfuerzo que se requiere y a la determinación de la manera más apropiada de llevarlo a cabo (en forma de un estudio por el personal de la institución o por expertos nacionales o extranjeros), y luego contar con un mecanismo eficaz para utilizarlo desde el punto de vista de política y de las operaciones.

Nuevamente, para poner en orden un tema más bien confuso cierta clasificación sería útil. En el próximo cuadro sugerimos tres categorías de estudios, inclusive algunas pautas generales y precauciones sobre su suficiencia bajo situaciones diferentes.

En el Capítulo 2 señalamos que INFOM ha utilizado muy pocos expertos ajenos a su organización, ya sea nacionales o internacionales, y

que INFAN ha recurrido mucho a ambos tipos de expertos, pero no ha utilizado con eficacia el producto de sus estudios. Las dos situaciones son sintomáticas del problema común de cuándo y cómo emplear expertos independientes. *La necesidad más fundamental consiste en definir con claridad, antes de comenzar el estudio, el tipo de producto final que se pretende y cómo se va a utilizar. Deberán discutirse los resultados y recomendaciones con las personas que hicieron el estudio o que prestaron la asistencia, se les debe pedir detalles adicionales en caso necesario, y luego debe tomarse la decisión de aceptar, rechazar o modificar lo que se ha sugerido, y hacer los ajustes necesarios para poder hacer uso de los nuevos enfoques o información.*^{1/}

3.2.2 El Elemento Económico en el Fomento Municipal

El mejor sistema de impuestos del mundo devengará muy poco de una economía estancada o en declinación y esto es válido tanto al nivel local como al nacional. Opinamos que en los programas de fomento municipal no se le ha prestado suficiente atención a esta realidad básica, lo que representa una falla importante que se debería rectificar si es que las municipalidades han de desempeñar una función de fomento más amplia. Los programas actuales todavía no han pasado a la etapa siguiente, consistente en relacionar la inversión pública con incentivos para la creación de industrias (inclusive industrias agrícolas), servicios de turismo, comercialización y otras empresas que ofrecerían

^{1/} Véase el Ejemplo 10, Anexo B, para una versión gráfica del ciclo de estudio-política-operaciones, presentado primero en la evaluación que hicimos de la IFAM.

nuevas fuentes de ingresos a la población y, a su vez, nuevos ingresos para las municipalidades.

El inversionista, ya sea privado o público, busca factores económicos que han de ser proporcionados por los gobiernos locales, tales como servicios de agua, alcantarillado y energía eléctrica en escala industrial, de recolección de basuras de capacidad suficiente para eliminar grandes cantidades de desechos, acceso a las principales redes de transporte, mercados y tierras ubicadas y preparadas para satisfacer sus necesidades. Además, por supuesto, el inversionista necesita mano de obra y materias primas disponibles en la localidad, o que pueden importarse si otros factores lo compensan.

Mientras no se creen los factores económicos por medidas locales (en colaboración con planes y operaciones nacionales), las municipalidades continuarán sufriendo sus problemas universales de finanzas débiles, una administración no calificada y sin motivación suficiente y falta de un aspecto físico atractivo. La ejecución de obras públicas menores, la adopción de nuevos sistemas tributarios y contables y la reorganización administrativa no son más que mejoras marginales y de escaso valor duradero o efecto fundamental sobre el desarrollo, si no van acompañadas de una reorientación o ampliación del alcance de la labor orientada hacia los intereses económicos.

En su forma actual, el tipo y escala de las obras públicas que realizan las municipalidades con la asistencia de las IFM, no tienen un impacto considerable sobre los factores económicos. Al examinar de

CUADRO 3-3

CATEGORIAS DE ESTUDIOS: Investigación, Diagnóstico, Estudios Especiales

La investigación tiene su lugar, principalmente, en el estudio de problemas o cuestiones de política a largo plazo. En español el vocablo se utiliza con cierta libertad, aplicándose a cualquier clase de estudios, y en la América Latina los resultados a menudo son voluminosos y toman mucho tiempo, pues se consultan todas las fuentes posibles y se trata de lograr una precisión académica. Es preciso tener sumo cuidado al proyectar y supervisar la investigación de manera que sea aplicable y útil para tomar decisiones.

El diagnóstico debería ser una labor de duración relativamente corta, diseñada para elaborar el mejor perfil posible de la realidad utilizando datos disponibles o que se puedan obtener fácilmente sobre el terreno por medio de encuestas. Una vez iniciado, el diagnóstico se convierte en una labor intermitente y continua, una referencia frecuente para evaluar programas, transferir recursos y determinar política.

Los estudios especiales son exámenes específicos de un problema técnico, a menudo identificado por el personal operativo, y una vez realizados, no se repiten. Deberán estar bien definidos en cuanto a su utilización (y usuarios), ser realizados con rapidez, preferiblemente por expertos en el terreno, y presentados en forma de política o procedimiento, tal vez como un manual.

Ejemplos en el contexto del fomento municipal:

Investigación: Análisis del proceso electoral y sus efectos sobre la administración municipal, o una encuesta sobre las consecuencias a largo plazo de la descentralización de la administración de impuestos sobre bienes raíces.

Diagnóstico: Evaluación comparativa de la capacidad municipal y necesidades de fomento (véase el Capítulo 5): una encuesta de las relaciones municipalidad-comunidad.

Estudios Especiales: Formulación de una metodología para evaluar proyectos de mercados municipales; análisis de las repercusiones legales del establecimiento de fundaciones de fomento local; o un estudio del costo inherente a la recaudación al nivel local de un nuevo impuesto al turismo.

cerca los subproyectos, según se indica en el Cuadro 1-1, observamos que muy pocos proyectos ejercían un efecto económico positivo significativo o directo sobre las comunidades o las corporaciones municipales, aunque a menudo se alegaba que los subproyectos eran de índole económica.

Puede resultar de utilidad el clasificar los subproyectos en dos categorías, según los vemos nosotros. Una de ellas la denominamos infraestructura social, y la otra, infraestructura económica. Según la definición del Cuadro siguiente, muy pocos de los subproyectos financiados comúnmente por los municipios y las IFM, con excepción de los caminos de acceso, corresponden a la categoría de infraestructura económica. En nuestra experiencia (y previa participación en cuestiones de ubicación de industrias), los parques, las calles pavimentadas y alumbradas, o un nuevo edificio municipal de oficinas, podrán tener importancia marginal para un inversionista industrial, pero no serán un factor decisivo. Creemos que en el futuro deberá modificarse el punto de equilibrio hacia la categoría de infraestructura económica, aunque, por supuesto, sin desatender los demás factores y necesidades.

Tal como se muestra en el Cuadro 1-1 en cuanto a beneficios de proyectos, hemos determinado que a las corporaciones municipales no siempre les iba bien económicamente bajo los programas de crédito de las IFM. Las municipalidades en todos los países visitados y estudiados, con frecuencia se han visto en peores condiciones financieras que antes por causa de tales proyectos, teniendo que emplear más personal para administrarlos y habiendo aumentado su deuda al punto de perder su

eligibilidad para más ayuda financiera, habiendo descubierto que la administración de la nueva instalación es más compleja y costosa de lo previsto, que la comunidad no está dispuesta a pagar derechos por su utilización y que el concesionario de la casa de baños pierde dinero y no está dispuesto a renovar su contrato. La nueva actividad económica que generan las instalaciones no aumenta ostensiblemente la base de impuestos. A menudo, proyectos tales como mercados y mataderos municipales no hacen más que restaurar físicamente la misma actividad económica (si funciona el mecanismo de mantenimiento).

A menudo se cita la creación de fuentes de empleo, en relación con proyectos municipales, como un beneficio económico para la comunidad. Después de visitar los lugares, se dificulta justificar esta generalización. Las obras se construyen por métodos basados en la densidad de mano de obra que requieren un gran número de personas para cargar materiales, mover tierra y mezclar cemento, y unos pocos obreros calificados, como albañiles, plomeros y carpinteros. A menudo los obreros calificados van de un pueblo a otro o trabajan a tiempo completo para un contratista, mientras que los obreros no calificados son campesinos u obreros agrícolas de la localidad. Cuando el proyecto, o un complejo de instalaciones, está a cargo de un contratista, como en Guatemala, la empresa con frecuencia tiene su base en otra ciudad mayor. El resultado, desde el punto de vista de la generación de empleo local por los proyectos de construcción, es que el empleo es transitorio, complementa otros ingresos, y no representa una nueva profesión o carrera ocupacional

CUADRO 3-4

CATEGORIAS DE SUBPROYECTOS MUNICIPALES: <u>Infraestructura Social/</u> <u>Infraestructura Económica</u>	
<p>Una manera burda de explicar esta clasificación consiste en decir que la infraestructura social da lugar a que el pueblo pueda llevar una vida más cómoda dentro de su pobreza, mientras que la infraestructura económica sirve, directamente, para modificar la condición de pobreza al promover nuevas inversiones, nuevos empleos y un ingreso más elevado. Ambas son importantes, y la infraestructura social a menudo es necesaria para crear ciertas condiciones previas para mejorar la productividad. No obstante, parece haber límites en cuanto a la medida en que los gobiernos municipales pueden crear, financiar y administrar servicios y una infraestructura social a menos que también se registre un crecimiento económico, por lo que en la etapa siguiente tal vez sea necesario promover una actividad de fomento municipal dirigida en forma más directa a los factores económicos. Hemos clasificado los subproyectos municipales bajo dos encabezamientos, a saber:</p>	
<u>Infraestructura Social</u>	<u>Infraestructura Económica</u>
<p>Edificio municipal Pavimentación de calles Recolección de basura (residencial) Instalaciones de agua, alcantarillado y electricidad para servir a residencias Viviendas Alumbrado público Parques, campos de juegos Limpieza de calles</p>	<p>Terminales de transporte (véase más abajo) Carreteras (de acceso, secundarias) Eliminación de desechos industriales Instalaciones eléctricas, de agua y alcantarillado, de capacidad industrial Adquisición de tierras y su preparación para uso industrial, comercial o turismo Instalaciones para capacitación vocacional Instalaciones para almacenamiento de cosechas Instalaciones para almacenamiento de insumos Sistemas de riego</p>
<p>Instalaciones de Comercialización y Mataderos (véase a continuación)</p>	
<p>Los mercados, mataderos y terminales de transporte municipales (estaciones de ómnibus y de transbordadores) pueden pertenecer a cualquiera de los dos rubros, según su tamaño y modalidades de uso. La mayoría de los mercados y mataderos que vimos eran de índole social y no económica, y ofrecían mejores instalaciones para la misma actividad. Cuando dichas instalaciones son del tamaño suficiente como para fomentar una nueva</p>	

CUADRO 3-4 (cont.)

producción, diversificación y comercialización de la producción, las consideramos como económicas. Cuando las terminales de pasajeros incluyen espacio y actividades comerciales para nuevos empresarios, se inclinan hacia lo económico. Cuando sólo substituyen la madera con cemento, y los mismos negocios ocupan ese lugar, entonces no son más que una labor de embellecimiento, por lo que tienen un efecto primordialmente social.

para los trabajadores locales. Puede registrarse un efecto multiplicador marginal en forma de un mayor consumo, que beneficiaría a los tenderos locales, y los obreros pueden aprender algunos oficios en el ramo de la construcción que siempre tienen demanda en un país en vías de desarrollo. Pero nada de esto produce un efecto económico considerable como para generar ingresos.

Por consiguiente, recomendamos que en las estrategias del fomento municipal se tenga en cuenta explícitamente el elemento económico, y que cuando sea apropiado desde el punto de vista de prioridades para el desarrollo, tales como aumentar el empleo rural o dispersar la industria, las IFM y los gobiernos locales deben aprovechar las oportunidades que se les presenten para aumentar su participación en la creación de una infraestructura económica bien planeada y diseñada.

3.2.3 Selección de Estrategias

Cuando en un futuro se evalúen las necesidades en materia de diagnóstico y de revisión de política de las IFM (como deberá ser bajo condiciones y conceptos cambiantes), se presentarán varias estrategias de alternativa. Las IFM tendrán que decidir de qué manera

distribuirán su capital y mano de obra para que surtan el mejor efecto posible: tamaño y categoría de municipalidad, mezcla o combinación de asistencia y todo esto con la esperanza de alcanzar una meta mejor definida de mejoras municipales. A continuación se hará referencia a algunos de estos puntos para la consideración de planificadores y profesionales.

Si las condiciones y políticas del país son propicias para iniciar una labor de desarrollo económico municipal, especialmente en las poblaciones intermedias y pequeñas, se podrían considerar las alternativas siguientes:

- a. *Creación de empleos no agrícolas:* Mediante el establecimiento de industrias ligeras, principalmente del tipo en el que se emplea un gran volumen de mano de obra; turismo, minería e industrias afines; industrias derivadas de la madera (papel, muebles, madera terciada).
- b. *Infraestructura rural:* Impartiendo importancia fundamental a las construcciones, por medio de acción municipal, de caminos de acceso, saneamiento de villorrios, instalaciones de servicios de agua potable y sistemas de riego, creación de instalaciones para servicios de extensión veterinaria o agrícola, centros de capacitación rural y clínicas médicas.
- c. *Centros Rurales de Comercialización:* Recalcando el mejoramiento de los atributos del centro de la ciudad en su función de "impulsor" del desarrollo rural, una combinación de servicios auxiliares directos e indirectos que fomenten la diversificación de la agricultura y de las agroindustrias, tales como identificación y preparación de suelos, servicios en escala industrial de abastecimiento de agua, energía eléctrica, alcantarillado y eliminación de residuos, que se presten para operaciones de molienda, enlatado y congelación; creación de servicios de transporte e instalaciones para el almacenamiento de cosechas comerciales o para el ganado, y otros proyectos afines.

El plan de desarrollo nacional puede requerir una de estas estrategias, o la estrategia puede representar un criterio para modificar

el método empleado en cada región e incluso en cada localidad. En muchas municipalidades la estrategia puede consistir en una combinación de las anteriores, por lo que la identificación del énfasis apropiado deberá ser una labor conjunta de los funcionarios locales y técnicos nacionales, regionales o provinciales.

Otra decisión básica que es menester encarar consiste en la determinación de las municipalidades que han de recibir asistencia bajo un programa activo que funcione sobre la base de criterios y políticas objetivos. En la práctica se presentan las alternativas siguientes:

- Prestar alguna ayuda a todas;
- Concentrar los recursos en las más pequeñas y más necesitadas;
- Trabajar con las más capaces y solventes;
- Sentarse a esperar a ver quién viene a pedir ayuda, o sea, el enfoque pasivo;
- Trabajar con las que están controladas por el partido político apropiado; o
- Canalizar los recursos para satisfacer las necesidades no atendidas por los planes de desarrollo de otros organismos.

La mayoría de las IFM no tienen recursos suficientes para ayudar a todas las municipalidades durante un período de dos o tres años. El ayudar primero a las municipalidades más pequeñas y más necesitadas, puede satisfacer una meta política o ideológica, pero tal vez no sea productivo en conjunto, o inclusive en las municipalidades más pequeñas, si los recursos distribuidos son insuficientes. La asistencia a las municipalidades más capaces, aquellas que tienen planes, que son solventes

y que han demostrado que pueden administrar bien proyectos "buenos", puede producir buenos resultados y recompensas, pero puede ampliar las disparidades actuales, y resultar en una actividad bancaria satisfactoria, aunque también en un desarrollo institucional y horizontal limitado donde más falta hace. El enfoque pasivo, que es el más frecuente, hace que se ejecute un proyecto en un lugar, se preste asistencia técnica en otro, y se logren muy pocos resultados tangibles. También se crea problemas para la IFM, pues ésta tiene que estar cambiando constantemente las partidas presupuestarias, y el personal asignado a proyectos, además de experimentar otras dificultades de una administración racional. La consideración de los planes de desarrollo de otras entidades es *esencial*, ya que puede ayudar a identificar deficiencias en la asignación de recursos y evitar duplicación de esfuerzos. Tuvimos poca experiencia con el enfoque político, aunque recientemente una IFM combatió un intento de utilizar sus recursos para recompensar lealtades partidistas y crear bases locales para la próxima elección.

En realidad, al tomar la decisión sobre qué municipalidades deberían recibir la asistencia, se deberá considerar una combinación de los factores que acaban de mencionarse, preferiblemente con la ayuda de algo que se asemeje al proceso de planificación presentado en el último capítulo de este informe.

Aún otra cuestión de estrategia general guarda relación con las medidas que han de tomarse respecto de reformas básicas del sistema municipal, sus leyes, instituciones y procesos. En algunos países las necesidades y las soluciones han sido aparentes desde hace tiempo; en

otros, tal vez haya que realizar más estudios. Este puede ser un campo apropiado para la intervención de la IFM, trabajando sola o en colaboración con una asociación o liga municipal, en asuntos tales como:

- a. Reformar el código o códigos municipales cuando éstos sean anticuados o no existan, concentrándose en aspectos tales como:
 - o aclarar la función del gobierno municipal;
 - o adoptar disposiciones fiscales locales modernas progresistas y simplificadas;
 - o conferir carácter profesional y proporcionar seguridad en el empleo a los empleados municipales;
 - o instituir salvaguardias contra la corrupción municipal;
 - o fijar normas para los funcionarios elegidos y prolongar el ejercicio del cargo o permitir la reelección cuando éste sea por dos años;
 - o separar las elecciones del gobierno local de las elecciones nacionales, de manera que la campaña electoral de las primeras pueda concentrarse en cuestiones locales y no nacionales o partidistas.
- b. Ofrecer incentivos financieros y canales para que el capital y reservas en efectivo del país se destinen a proyectos municipales, y fijar pautas para el crédito municipal, emisión de bonos y financiación internacional de proyectos locales.
- c. Crear incentivos para empleados de la administración pública que trabajan en el interior del país, tales como prestaciones especiales, ascensos basados en tiempo pasado en el terreno, carreras especiales en planificación y administración regional y local.
- d. Trabajar en la creación de un sistema de clasificación oficial para las municipalidades, basado en algo más que en densidad demográfica solamente, que sirva de base para la planificación del desarrollo y las asignaciones de fondos. (Véase el Capítulo 5,)

En muchos países, si no se hacen algunas o todas de estas reformas

al sistema en sí, las actividades y los proyectos de fomento municipal sencillamente serán simbólicos, paliativos y probablemente antieconómicos.

3.2.4 Políticas crediticias

Las lagunas entre las prioridades enunciadas respecto de los préstamos subordinados y los resultados reales de las actividades de crédito municipal, son, tal como indicamos en el Capítulo 2, consecuencia de varios factores y fuerzas, inclusive la falta de una programación bien definida, una coordinación insuficiente (interna y con otros organismos) y los procedimientos para preparar y estudiar la combinación de elementos que componen los préstamos y que, en gran medida, limitan el examen discrecional al nivel ejecutivo.

Hemos estudiado las prioridades declaradas por las IFM, inclusive las de tres no incluidas en nuestras visitas sobre el terreno, pero que están recibiendo asistencia de la AID, y excluyendo dos (la Liga y FUNDACOMUN) cuyas actividades crediticias se habían suspendido y por consiguiente no nos suministraron declaración de política alguna. El ordenamiento de estas prioridades se consigna en el Cuadro 3-5.

En la IFAM e INFOM pudimos observar de cerca las "prioridades reales", según las reflejaba su actuación a lo largo de un período de cuatro o cinco años y medidas en función de asignaciones relativas de fondos para préstamos subordinados, y compararlas con las políticas declaradas.

En el pasado, las prioridades declaradas en la asignación de créditos han sido similares entre las IFM y han representado:

- proyectos que por lo general se suponía que faltaban o que estaban en gran demanda por parte de las municipalidades (sistemas de agua potable y alcantarillado), y
- proyectos que se suponía generaban ingresos y por consiguiente eran autofinanciados (mercados, mataderos, terminales de ómnibus).

En la mayoría de los casos se ha fijado una baja prioridad a los edificios municipales y a las instalaciones para actividades culturales y de recreo. No se ha diferenciado entre prioridades para subproyectos en distintas categorías de municipalidades (grandes, pequeñas, en su mayoría urbanas o en su mayoría rurales). En general, las prioridades han favorecido la categoría de infraestructura social y, hasta la fecha, ha habido muy poca orientación consciente de las políticas hacia obras públicas que produzcan incentivos económicos directos.

Las prioridades reales de la INFOM demuestran que los mercados municipales figuraron en tercer lugar en cuanto a política y recibieron la mayor parte de los fondos del Instituto durante el período de 1970-74 estudiado. Los mercados también representaron el mayor número de proyectos, o sea, 136 de 766 financiados.^{1/} Los sistemas de alcantarillado y desagüe figuraron en segundo lugar en cuanto a política declarada, pero en sexto en cuanto a fondos realmente concedidos en préstamo. La electrificación, que no figuró en la política original, ocupó el cuarto

^{1/} Véase Ejemplo B-2 en el Anexo B.

CUADRO 3-5

PRIORIDADES PARA LA FINANCIACION DE SUBPROYECTOS
DE INSTITUCIONES DE FOMENTO MUNICIPAL

	IFAM (Costa Rica)				INFOM (Guatemala)		BANMA (Honduras)	IDM (Paraguay)	SENDU (Bolivia)
	1971-1974		1975		1970-1974		Declarada ^{a/} (4 clases relacionadas con el impacto sobre la agricultura)	Declarada ^{a/}	Declarada ^{a/} (No se dio orden)
	Declarada ^{a/}	Real ^{c/}	Nuevas Prioridades Propuestas ^{b/}		Declarada ^{b/}	Real ^{c/}			
<i>INFRAESTRUCTURA SOCIAL</i>			Rurales	Urbanas					
Agua Potable	7	1	1	1	1	2	B		x
Alcantarillado, Desagüe	10	2 1 - le- trina 2 - Al- canta- rillado		1	2	6	B	8	x
Electrificación	5	8	1	1		4	B	3	x
Pavimentación de Calles, Alumbrado y Aceras	6	4	2.3	1-aceras 2-pavi- menta- ción, a- lumbra- do	6		C	7	
Mercados	2	3	3	1	3	1	A	1	x
Mataderos	2			1	4	8	A	1	x

110

^{a/} Declarada en el Documento de Asistencia de Capital de la AID.

^{b/} Declarada en un Documento Interno.

^{c/} Basado en asignación de fondos para préstamos subordinados. En el caso de IFAM, la asignación de fondos de la AID es hasta diciembre de 1974, en 36 préstamos subordinados.

CUADRO 3-5

PRIORIDADES PARA LA FINANCIACION DE SUBPROYECTOS
DE INSTITUCIONES DE FOMENTO MUNICIPAL

INFRAESTRUCTURA SOCIAL	IFAM (Costa Rica)				INFOM (Guatemala)		BANMA (Honduras)	IDM (Paraguay)	SENDU (Bolivia)
	1971-1974		1975		1970-1974		Declarada ^{a/} (4 clases relacionadas con el impacto sobre la agricultura)		Declarada ^{a/} (No se dio orden)
	Declarada ^{a/}	Real ^{c/}	Nuevas Prioridades Propuestas ^{b/} Rurales	Urbanas	Declarada ^{b/}	Real ^{c/}			
Terminales de ómnibus			4	3			B	2	x
Escuelas (Primarias, Secundarias)	8		4	4	6	7	B (Rurales)		
Clínicas médicas					5	9	B		
Recolección de basura y Limpieza de Calles			2	1			D		x
Viviendas			1	3					
Parques, Campos de Juego			4	4					
Equipo de Caminos		6		2	8		D		
Centros comunitarios y Culturales	9		3	4	7		D	9	
Teatros	3				7				
Ayuntamientos	3	5		3	7	3	D	5	

III

^{a/} Declarada en el Documento de Asistencia de Capital de la AID.

^{b/} Declarada en un Documento Interno.

^{c/} Basado en asignación de fondos para préstamos subordinados. En el caso de IFAM, la asignación de fondos de la AID es hasta diciembre de 1974, en 36 préstamos subordinados.

CUADRO 3-5

PRIORIDADES PARA LA FINANCIACION DE SUBPROYECTOS
DE INSTITUCIONES DE FOMENTO MUNICIPAL

	IFAM (Costa Rica)				INFOM (Guatemala)		BANMA (Honduras)	IDM (Paraguay)	SENDU (Bolivia)
	1971-1974		1975		1970-1974		Declarada ^{a/} (4 clases relacionadas con el impacto sobre la agricultura)	Declarada ^{a/}	Declarada ^{a/} (No se dio orden)
	Declarada ^{a/}	Real ^{c/}	Nuevas Prioridades Propuestas ^{b/}		Declarada ^{b/}	Real ^{c/}			
			Rurales	Urbanas					
INFRAESTRUCTURA SOCIAL									
Cementerios					5	5			
Otros	11		4	4					
ADMINISTRATIVO, O NO FISICO									
Encuestas Catastrales, proyectos de impuestos, análisis administrativos			1	1			D		
Estudios de Viabilidad			2	2			D		
Estudios de Planificación									
Equipo de Oficina			2				D		
INFRAESTRUCTURA ECONOMICA									
Suelos y preparación de suelos		7	4	3		5	B		
Caminos de acceso, puentes	1	9	1			10	A		

^{a/} Declarada en el Documento de Asistencia de Capital de la AID.

^{b/} Declarada en un Documento Interno.

^{c/} Basado en asignación de fondos para préstamos subordinados. En el caso de IFAM, la asignación de fondos de la AID es hasta diciembre de 1974, en 36 préstamos subordinados.

CUADRO 3-5

PRIORIDADES PARA LA FINANCIACION DE SUBPROYECTOS
DE INSTITUCIONES DE FOMENTO MUNICIPAL

	IFAM (Costa Rica)				INFOM (Guatemala)		BANMA (Ecuador)	IDM (Paraguay)	SERDU (Bolivia)
	1971-1974		1975		1970-1974		Declarada ^{a/} (4 clases relacionadas con el impacto sobre la agricultura)	Declarada ^{a/}	Declarada ^{a/} (No se dio orden)
	Declarada ^{a/}	Real ^{c/}	Nuevas Prioridades Propuestas ^{b/}		Declarada ^{b/}	Real ^{c/}			
INFRAESTRUCTURA ECONOMICA			Rurales	Urbanas					
Servicios industriales: Agua Alcantarillado Electrificación Acceso al Transporte									
Riego									
Almacenamiento de Produc- tos Agrícolas							A		
Programas Agrícolas			1						
Centros Comerciales							C		
Capacitación Vocacional									
Proyectos de Turismo	4						D	6	

^{a/} Declarada en el Documento de Asistencia de Capital de la AID.

^{b/} Declarada en un Documento Interno.

^{c/} Basado en asignación de fondos para préstamos subordinados. En el caso de IFAM, la asignación de fondos de la AID es hasta diciembre de 1974, en 36 préstamos subordinados.

lugar en cuanto a resultados. Los ayuntamientos, clasificados en séptimo lugar en la política declarada, en la práctica ocuparon el tercero.

En su declaración de política la IFAM confirió baja prioridad a los sistemas de agua potable, pero terminó prestando la mayor parte de los fondos facilitados por la AID para ese tipo de subproyectos. El alumbrado público, pavimentación de calles y construcción de aceras, alcantarillado y desagües, recibieron una prioridad real más alta que la prevista. Los caminos de acceso quedaron en noveno lugar en cuanto a fondos asignados, aunque habían recibido la más alta prioridad en la clasificación original.

Las prioridades declaradas por el Servicio Nacional de Desarrollo Urbano de Bolivia (SENDU) y el Instituto de Desarrollo Municipal (IDM) de Paraguay, se inclinan a favor de la infraestructura social del tipo generador de ingresos.

Las nuevas políticas crediticias recientemente formuladas por IFAM y BANMA reflejan algunos de los cambios que están ocurriendo en cuanto a conceptos sobre fomento municipal. Recurriendo a las encuestas de diagnóstico realizadas durante 1974, y reflejando más la consideración dada a una estrategia general de fomento municipal más minuciosa, las dos instituciones han propuesto seguir políticas crediticias más perfeccionadas y discriminatorias. Con esto, las instituciones contribuyen a la ampliación horizontal de la actividad municipal, bien relacionando la elegibilidad de un proyecto con un criterio económico o asignando prioridades a la infraestructura económica. La IFAM ha formulado una

tipología preliminar de municipalidades rurales y urbanas y ha definido prioridades diferentes para agrupaciones de subproyectos solicitados por cada tipo de población. La BANMA ha ligado su política a las categorías de municipalidades conforme a sus características como centros rurales regionales, y ha clasificado grupos de subproyectos según el efecto esperado sobre el desarrollo agrícola, de la manera siguiente:

Primero: Proyectos que directamente mejoran la eficacia de la producción y distribución de productos agrícolas: mercados, mataderos, caminos de acceso a zonas de elevada producción agrícola, mantenimiento y mejora de caminos, puentes y almacenes para productos agrícolas.

Segundo: Proyectos que indirectamente mejoran la eficacia de la producción y distribución de productos agrícolas: sistemas de agua potable, alcantarillado, energía eléctrica, preparación de sitios industriales, terminales de transporte, clínicas médicas, escuelas rurales.

Tercero: Proyectos que tienen efectos marginales sobre la productividad agrícola: pavimentación de calles, colectores de aguas pluviales, centros comerciales.

Otros proyectos: Recolección de basuras, administración tributaria, cementerios, ayuntamientos, instalaciones de recreo, proyectos de turismo, servicios técnicos y profesionales.^{1/}

Algunas de las relaciones expresadas o inferidas en los mencionados grupos de proyectos pueden ser debatibles, y en diferentes países pueden formarse otros grupos más apropiados, o un razonamiento más lógico. Pero las nuevas políticas crediticias de BANMA e IFAM son significativas porque reflejan los inicios de una estrategia perfeccionada, análisis más minuciosos de las necesidades municipales, una concomitante

^{1/} Documento sobre Asistencia de Capital para BANMA, 16 de mayo de 1974, págs. 45-46.

ampliación de la función municipal en el desarrollo, así como una asignación de recursos para superar el problema del desarrollo de economías locales, especialmente las rurales.

Las personas que leyeron una versión preliminar de este informe comentaron que es arriesgado comparar nuevas políticas con los programas en curso, o suponer que existirán menos diferencias entre las prioridades declaradas y las reales en IFAM y BANMA que en otras y anteriores operaciones de crédito, sólo porque basaron sus políticas en criterios más amplios y en análisis más minuciosos. Es cierto que sin los concomitantes cambios en gerencia, supervisión y otros factores, las mejoras en las políticas no necesariamente significarán mejores programas. En esta parte del informe nos concentramos en mejorar la política, en sugerir e ilustrar algunos modelos para que se tengan en cuenta en el futuro, y reconocemos la importancia de reformar las operaciones para afectar los resultados del programa. A continuación examinamos algunos aspectos de las operaciones.

3.3 Combinación de los elementos de asistencia

3.3.1 Integración y Planificación de la Combinación de Elementos de Asistencia

Si por un momento miramos hacia atrás, es decir, si analizamos la razón de ser de las instituciones de fomento municipal (página 48), uno de los motivos principales es que son instituciones multifacéticas que tienen el potencial para ofrecer una combinación coordinada de servicios y asistencia para solucionar problemas de índole municipal. Obviamente, si las distintas entidades o instituciones que trabajan en

diversos campos con los gobiernos municipales como, por ejemplo, ministerios de obras públicas, servicios de suministro de energía eléctrica, administración pública, organismos para el desarrollo urbano y viviendas, y así sucesivamente, pudieran lograr la necesaria integración de la asistencia, harían muy poca falta las IFM.

Sin embargo, hemos descubierto que, en cierto grado, las IFM no llegan a alcanzar este objetivo fundamental. No han tenido éxito notable en combinar de manera eficiente y eficaz los elementos de asistencia técnica y financiera que ofrecen. Este aspecto requerirá atención cuidadosa en el futuro, especialmente si se diseñan programas más activos y complejos para que los realicen las IFM.

En efecto, es necesario descomponer la asistencia en sus partes integrantes y luego volver a combinarla. Hemos presentado la subcategorización de proceso y de asistencia a proyectos, identificando el primero como un grupo de actividades que se desempeñan mejor de manera continua y a corto alcance, y la segunda como intermitente y menos sensible al factor de proximidad.

La eficacia de la asistencia técnica (como casi todo lo demás) depende, en gran medida, de la calidad y amplitud del diagnóstico respecto de lo que se necesita, y de la planificación y secuencia de los acontecimientos. En el pasado, el diagnóstico ha estado a cargo de personas con diferentes criterios e hipótesis. La programación y secuencia de las visitas de consultores y de diversos insumos profesionales han sido al azar y faltas de coordinación.

Este problema se puede resolver formulando un plan general de diagnóstico en que se haga uso de una combinación de personas locales adiestradas y especialistas en proceso de la IFM.

Un modo de superar los problemas de la programación y combinación de elementos de asistencia, consiste en elaborar un plan conjunto de trabajo en el que participen la IFM (incluso sus diversas unidades), la municipalidad y cualesquiera otros organismos técnicos o regionales interesados en el contenido del programa. El plan de trabajo fijaría objetivos y metas a corto y largo plazo, así como la secuencia e interacción de los distintos elementos de la asistencia (análisis del proyecto, reformas administrativas, ingeniería y diseño). La coordinación del plan de trabajo estaría a cargo de un asesor en proceso, que trabajaría con los técnicos y funcionarios locales. Una vez examinado y aprobado por la IFM (y, cuando fuere apropiado, por otras entidades), el plan de trabajo definiría el qué, el cuándo y el cómo del conjunto de elementos de asistencia técnica, y serviría de base para evaluar la manera en que ésta sería suministrada.

Lo ideal sería que el conjunto de elementos de asistencia guardase relación con un plan general a más largo plazo para la municipalidad y, derivado de éste, un plan de un año de inversiones, reformas fiscales y administrativas, dotación de personal y capacitación. El plan de trabajo mancomunado de la IFM y la municipalidad, y el conjunto de elementos de asistencia técnica que requiere, se convertirían en el mecanismo para alcanzar los objetivos del programa, tanto institucionales

como locales, y serían una base lógica para que la IFM tomase decisiones sobre personal, presupuesto y de otro tipo.

3.3.2 Consecuencias del Método de Combinación de Elementos de Asistencia

Para poder cumplir su misión en la forma en que hemos estado examinándola, las instituciones de fomento municipal tendrán que hacer algunos cambios. Entre estos puede figurar la manera en que se administran y estructuran las organizaciones, el método empleado para dotarlas de personal, formular sus presupuestos, efectuar su evaluación y financiarlas.

- a. *Habría que mejorar la administración técnica (Véanse páginas 66-70).*
- b. *Quizá sea necesario crear nuevas estructuraciones orgánicas. El modelo típico consiste en una unidad para el "fomento municipal" o asistencia técnica, dotada de personal de administración pública, y una unidad bancaria para los proyectos, administrada por ingenieros y economistas. Tal vez sea necesario seguir lineamientos diferentes, tal como una sección para la asistencia al proceso (incluso la red de oficinas regionales) y otra para la asistencia a proyectos. La sección de asistencia al proceso incluiría el mecanismo para la planificación y ciertos tipos de asistencia institucional general, mientras que la sección de asistencia a proyectos comprendería los arquitectos, abogados, ingenieros, planificadores del uso de tierras y otro personal especializado. Las unidades de planificación también deberán hacer labores de evaluación y, a medida que se vaya ejecutando el programa, deberán tener acceso a una computadora para poder elaborar mejor los datos y hacer un buen análisis.*
- c. *Tal vez haya que contratar personal nuevo (o impartir orientación y capacitación especial al personal actual), inclusive personas idóneas en las ciencias sociales, en especial técnicas de capacitación, investigación de encuestas y en economía rural o industrial.*
- d. *Es posible que haya que examinar los sistemas de apoyo administrativo (parque de vehículos, servicios generales, pagos*

de viáticos), para asegurar que son flexibles, que prestan la labor auxiliar que necesita el nuevo programa y que reflejan las necesidades de las operaciones en lugar de dictarlas y limitarlas, como ocurre a menudo.

- e. *Habrã que hacer mayor hincapiẽ en la responsabilidad en cuanto a metas del programa y evaluaci3n continua de los resultados y obstãculos, para que sea eficaz el m3todo de combinaci3n de elementos de asistencia al fomento municipal. Se reducirã el elemento subjetivo en la evaluaci3n de los resultados del programa, y en su lugar se medirãn los resultados comparãndolos con los objetivos y cambios proyectados al nivel municipal.*
- f. *Los requerimientos en materia de capacitaci3n del actual personal de las IFM podrãn aumentar, y modificarse su contenido, junto con el concepto mãs amplio del fomento municipal. La capacitaci3n deberã estar orientada mãs hacia la realizaci3n de tareas y ser de carãcter interdisciplinario, ademãs de ofrecer cursos de sociologãa, economãa y preparaci3n de presupuestos para los consultores sobre el terreno, y lograr que los ingenieros est3n mãs conscientes del efecto de su trabajo sobre el ambiente y la sociedad. Tal vez haya que ofrecer un programa de capacitaci3n para ejecutivos de alto nivel, a fin de enseãarles a integrar los distintos elementos de su funci3n de administraci3n t3cnica y mantenerse al corriente del creciente volumen de informaci3n sobre desarrollo urbano, rural y regional.*
- g. *La capacitaci3n de funcionarios municipales tambi3n adquirirã una nueva dimensi3n, preparãndolos para aceptar procesos mãs l3gicos de desarrollo y administraci3n y para manejarlos de manera eficaz, exigi3ndoles la aplicaci3n de manuales 3tiles y t3cnicas modernas de capacitaci3n para suministrar informaci3n y desarrollar pericias y fomentar la aplicaci3n de 3stas.*
- h. *Tal vez sea necesario concertar acuerdos oficiales con organismos t3cnicos y de capacitaci3n para que el m3todo del conjunto de elementos de asistencia funcione de manera eficaz.*
- i. *Quizã sea conveniente conferir a la IFM poder para autorizar partes especãficas de los fondos de organismos t3cnicos, a fin de asegurar que una parte de los recursos de tales organismos se destina a las zonas prioritarias identificadas por las municipalidades y las IFM (este es un m3todo que se estã empleando este aão en Venezuela como parte de la campãa nacional, coordinada por FUNDACOMUN, para erradicar los barrios urbanos de tugurios.*
- j. *Los planes municipales de trabajo, y por extensi3n, los planes de trabajo de las IFM, se convertiran en la base de un presupuesto*

más confiable en cuanto a recursos disponibles. También será necesario contar con mecanismos y procedimientos para enlazar los planes locales con las prioridades y programas de desarrollo regional y nacional.

- k. *Finalmente, las IFM probablemente necesitarán nuevas inyecciones de capital y fondos de operación.* Si se pudiera formular un buen programa que demostrase efectos multiplicadores al nivel local, la obtención de fondos sería más fácil que en el pasado y por tanto se deberían poder hacer proyecciones más exactas y a más largo plazo de las necesidades financieras. El proceso de planificación también deberá ofrecer una base lógica para asignar ingresos compartidos o subsidios especiales entre los gobiernos municipales, reduciendo las incertidumbres y desigualdades que con frecuencia son inherentes a tales sistemas.

3.4 Autonomía Municipal

Es una larga tradición histórica, incorporada a la mayoría de las constituciones de los países latinoamericanos, el que los gobiernos municipales sean "autónomos" y, con muy pocas excepciones, los funcionarios que trabajan con o en los gobiernos locales insisten en que hay que respetar la autonomía municipal. Los funcionarios de las IFM declaran (algunas veces con un tono de pesar), que no pueden obligar a los gobiernos locales a aceptar asistencia debido a su autonomía, y los funcionarios locales justifican sus acciones basándose en este principio sagrado; cuando lo consideran conveniente, rechazan la asistencia aduciendo que representa un menoscabo de su autonomía.

La cuestión de la autonomía municipal merece ser analizada, porque si se atrae a los gobiernos locales para que participen en forma más estrecha en el proceso de desarrollo, habrá que cambiar la definición de la autonomía, y redactar un nuevo contrato en torno a su sagrado altar.

Hemos visto que la autonomía municipal tiene un significado muy relativo de un país a otro, y dentro de los países puede ser invocada o ignorada, según lo determinen las circunstancias. Cuando un alcalde no quiere que un técnico del gobierno central investigue sus prioridades en cuanto a proyectos, invoca la autonomía. Cuando una asamblea de municipalidad presenta una petición al representante del Presidente exigiendo que se les aumente su participación en los ingresos nacionales, se ignora la autonomía del modo más conveniente, e incluso se replantea, porque --después de todo-- se supone que tal autonomía no significa abandono. Al igual que en casi todas partes del mundo, las municipalidades quieren fondos del gobierno central para su propio uso, sin condiciones, para gastarlos en forma "autónoma". En muchos casos, tales demandas se plantean en términos de recuperar lo que se ha pagado en concepto de impuestos y, en gran medida, esta es una reclamación válida.

La realidad es que la autonomía que hemos visto es una idea hueca y deficientemente definida, una especie de libertad sin pan. De hecho, puede contribuir considerablemente a los problemas y al aislamiento de las municipalidades. Lo que se necesita es una nueva "autonomía real", en la que la municipalidad goce de la visión, recursos humanos y financieros y una base económica para participar en el desarrollo y ganarse el respeto (del cual carece a menudo) de los residentes locales y de los dirigentes e instituciones nacionales. Para lograr esto dentro de una estrategia de fomento municipal tal como la que estamos analizando en este informe, tal vez haya que modificar el viejo concepto, un período

durante el cual las municipalidades --a cambio de una combinación de elementos de asistencia que le facilitarán los medios y métodos que necesitan para ser realmente autónomas-- se someterán a más orientación e intervención, en que aceptarán que sus planes sean formulados conjuntamente con otros organismos y otros niveles de gobierno y en que se espera que acepten y apliquen algunos cambios básicos en sus procesos internos.^{1/}

3.5 Conocimientos por Adquirir

A veces parece que, a medida que nuestra comprensión y perspicacia se agudizan, sólo sirven para definir cuán ignorantes somos aún. El análisis que hemos realizado de los programas e instituciones de fomento municipal ha planteado más preguntas de las que esperábamos hacer, y la mayoría de las respuestas conducen a más campos de investigación y prueba. A continuación presentamos un breve examen de las cuestiones pendientes, pero que de ningún modo incluye a todas ellas. Algunas de las cuestiones pueden ser tratadas del modo más eficaz mediante la acción directa y la experimentación en cada país; otras, con diversos tipos de estudios, encuestas y más exámenes y análisis de los documentos e información disponibles. Entre tales cuestiones figuran las siguientes:

- a. *Definir la función del gobierno local, en términos más precisos dentro de la perspectiva horizontal; delinear la relación entre la municipalidad y la región, la población rural*

^{1/} Véase el artículo de la OEA citado en el Punto 2 de la Bibliografía Anotada, en el que se plantea un razonamiento en favor de limitar los "conceptos utópicos de la autonomía".

y su desarrollo, y los niveles intermedio y nacional de organismos y gobierno; examinar la cuestión de la autonomía municipal y cómo hacerla más eficaz y productiva;

- b. *Establecer medios para asegurar una administración local más representativa, más seguridad en el empleo e incentivos profesionales para los funcionarios municipales;*
- c. *Perfeccionar métodos rápidos e integrales de recopilación y análisis de datos, y planes simplificados de desarrollo para ciudades pequeñas e intermedias y sus zonas del interior;*
- d. *Examinar y poner a prueba el potencial de diversas formas de complejos de servicio de desarrollo rural y oportunidades de crecimiento económico para centros regionales o subregionales;*
- e. *Establecer mejores sistemas de clasificación de gobiernos locales, empleando una variedad de indicadores y factores;*
- f. *Formular criterios para designar municipalidades prioritarias, aquellas en que los problemas son más graves, o que tienen más potencial para el desarrollo, o (como cosa ideal), en que coinciden ambas situaciones, y conferir a esta estrategia aceptación política o respetabilidad;*
- g. *Crear medios para suministrar combinaciones de elementos de asistencia a procesos y proyectos a los gobiernos municipales, por medio de una mejor programación, descentralización y medios de apoyo administrativo flexibles;*
- h. *Mejorar la evaluación de los resultados, encontrando medios para fijar objetivos a los programas y de evaluar sus efectos, en lugar de medir simplemente el volumen de actividad, energía o fondos invertidos;*
- i. *Mejorar la administración técnica interna de las IFM, inclusive la coordinación, los planes anuales y las proyecciones a largo plazo, la evaluación del desempeño, el flujo de información, la administración de personal, la capacitación y los incentivos;*
- j. *Diseñar códigos tributarios simplificados y progresistas para los gobiernos locales, y*
- k. *Establecer medios para aplicar, en una amplia escala, técnicas y teorías modernas de capacitación para los ejecutivos de las IFM y su personal, así como para funcionarios locales.*

Esta es una agenda parcial para el futuro. Requerirá la participación de las instituciones de fomento municipal, asociaciones o ligas de municipalidades, organizaciones de investigación, académicas y de consulta de los países interesados, así como organizaciones y expertos en asistencia internacional. Los gobiernos locales han sido estudiados durante años como maquinarias administrativas. Ahora ha llegado el momento de comprender su situación actual y función potencial como "empresas para el desarrollo", término empleado por Armando Arauz, Presidente Ejecutivo de IFAM.

CAPITULO 4

El Historial de la AID y Curso Futuro con respecto al Fomento Municipal

Los objetivos del desarrollo rural...se extienden más allá de un sector determinado. La necesidad primordial consiste en mejorar la productividad de los habitantes pobres de las zonas rurales y la calidad de sus vidas. A estos fines, tal vez sea necesario no sólo ayudar a aumentar directamente la producción, sino también a introducir programas que se refuercen mutuamente, destinados a mejorar la nutrición, el suministro de agua, a prevenir las enfermedades, a ofrecer saneamiento básico y una enseñanza práctica. *En todos los casos primero que nada se ha recalcado el desarrollo de una mejor organización dentro de las zonas de interés, y una mejor administración de las zonas rurales en conjunto.*^{1/}

4.1 Generalidades

El análisis presentado en este Capítulo se basa en el examen de documentos, informes de técnicos y estudios preparados o patrocinados por la Oficina de Asistencia Técnica de la AID, relacionados con préstamos concertados por la Oficina para la América Latina (de la AID), así como entrevistas con expertos en fomento municipal de la región, amén de nuestras observaciones sobre el terreno.^{2/} Cuando más adelante empleamos las siglas AID, por lo general lo hacemos para ser breves en nuestra referencia a la Oficina para la América Latina y a las Misiones en esa región, a menos que se especifique de otro modo.

^{1/} De un resumen del libro recientemente publicado por el Banco Mundial, titulado "The Assault on Rural Poverty" (Baltimore & London, The Johns Hopkins University Press, mayo de 1975).

^{2/} Véase el Anexo C.

La asistencia en forma de empréstitos que ofreció la AID a las instituciones de fomento municipal durante el período de 1969-1974, ascendió a algo más de US\$18 millones, distribuidos según se indica en el Cuadro 4-1. Además, prestó ayuda en forma de subsidios para estudios previos a proyectos, asistencia técnica especial y evaluaciones relativas a proyectos de fomento municipal. Con anterioridad, durante la década de los 60, la AID ofreció asistencia para desarrollo local y urbano en una amplia variedad de proyectos en materia de administración pública, y extendió un préstamo de US\$30 millones a FUNDACOMUN, principalmente para viviendas. En 1971 aprobó un empréstito de alrededor de US\$30 millones para el "sector urbano" de Colombia, para una gran variedad de proyectos de desarrollo económico en los que participaron muchas instituciones nacionales, regionales, locales y departamentales. Aunque contiene muchos de los elementos analizados en nuestro informe, su escala y complejidad la colocan en una clase especial por sí sola.^{1/} Concentrándonos exclusivamente en los empréstitos a las IFM, nos referimos entonces a un componente pequeño y bastante reciente de la asistencia de la AID a la América Latina durante el período de 1969-1975, que ascendió a US\$2.200 millones.

^{1/} Para un análisis estadístico y de política sobre la participación de la AID en el desarrollo urbano, véase la publicación "Urban Growth and Development as a Component of Agency Policy and Programs" (Washington, D.C., Oficina de Desarrollo Urbano, Oficina de Asistencia Técnica, Agencia para el Desarrollo Internacional, febrero de 1973), También el Adjunto B a la Determinación de Política No. 54 de ese año, titulado "Guidance Statement on Urban Development".

CUADRO 4-1

PRESTAMOS DE LA AID A INSTITUCIONES DE FOMENTO MUNICIPAL

1969 - 1974

País	Período de Desembolso	Capital de Préstamos	Asistencia Técnica	Capacitación	Asistencia Técnica, Capacitación Como Porcentaje de Todo el Proyecto	Bienes/ Equipo	TOTAL
1. Guatemala (INFOM)	1969 - 1972	\$ 2.000.000	\$ 100.000 ^{a/}		4,8		\$ 2.100.000
2. *Costa Rica (IFAM) (022)	1971 - 1974	3.000.000	350.000	\$ 150.000 ^{b/}	13,8	\$ 100.000	3.600.000
3. *Paraguay (IDM)	1971 - 1975	1.550.000	300.000	150.000 ^{c/}	22,5		2.000.000
4. *Bolivia (SENDU) ^{d/}	1973 - 1976	2.500.000	300.000	150.000 ^{e/}	15,0	50.000	3.000.000
5. Costa Rica (IFAM) (023)	1974 - 1977	3.000.000	175.000	225.000	11,7		3.400.000
6. **Honduras (BANMA)	1974 - 1977	3.500.000	400.000	150.000 ^{f/}	13,4	50.000	4.100.000
TOTALES		\$15.550.000	\$1.625.000	\$ 825.000		\$ 200.000	\$18.200.000

Fuente: Documentos sobre Asistencia de Capital de la AID.

* Empréstito Inicial.

** Empréstito para Reorganización.

^{a/} Supervisión de Ingenieros - empresa local.

^{b/} US\$50.000 para becas del personal del IFAM; US\$100.000 para capacitación municipal en el país.

^{c/} US\$75.000 para capacitación en el exterior; US\$75.000 para apoyo de la capacitación municipal.

^{d/} US\$233.000 en subsidios pagados o proyectados para el período para asistencia técnica, capacitación y bienes.

^{e/} US\$50.000 para becas en el exterior para personal de SENDU; US\$100.000 para capacitación municipal en el país.

^{f/} US\$110.000 para capacitación municipal; US\$25.000 para el personal de BANMA a corto plazo, y US\$15.000 a largo plazo.

4.2 El Concepto del Proyecto en la Ayuda de la AID a las IFM

Al igual que los auditores de la AID que han examinado los proyectos de las IFM, es muy poca la crítica que merece la ejecución de los proyectos a medida que han evolucionado, refiriéndonos principalmente al IFAM e INFOM. Ambas instituciones han concertado préstamos subordinados ajustándose a las condiciones de sus contratos de préstamos y han respetado la mayoría de los demás términos y condiciones. Sin embargo, a diferencia de los auditores, aplicamos criterios más amplios y encontramos que existe una modalidad evolutiva en el concepto y contenido de los proyectos de las IFM. *Observamos que, en sus primeros proyectos (los primeros cuatro enumerados en el Cuadro 4-1) la AID aceptó el concepto de fomento municipal limitado, vertical y concentrado en las poblaciones, que mantenían los países receptores. Los recursos destinados a los proyectos tienden a reforzar las limitaciones de este concepto y de las IFM, en lugar de proporcionar a los países colaboradores los medios para trascender lo tradicional y adoptar un alcance más amplio. Los proyectos más recientes (los préstamos concedidos a IFAM y BANMA aprobados durante 1974) fueron concebidos con más cuidado y ofrecen una estructura que puede hacer avanzar a las instituciones hacia el concepto horizontal y hacia cambios más fundamentales al nivel municipal.*

Muchos de los elementos y logros positivos de los programas e instituciones de fomento municipal identificados en los Capítulos 1 y 2 son resultado de la participación de la AID en esa actividad. *Gracias a la influencia de la AID, las IFM han prestado más atención a las poblaciones situadas fuera de la metrópolis capitalina, lo que ha traído por*

resultado una redistribución de los ingresos nacionales y de los recursos para el desarrollo, aumentando el reconocimiento de la relación entre el gobierno local y el desarrollo rural, y dándole a las administraciones municipales la oportunidad de realizar de manera responsable subproyectos a menudo complejos, demostrando así su potencial para contribuir más al desarrollo nacional.

Los recursos de la AID también han servido para ofrecer capacitación útil a técnicos de las IFM y a funcionarios locales selectos. En Costa Rica, los fondos de la AID facilitaron las iniciativas del IFAM en estudios especiales y diagnósticos, y promovieron un programa más activo para las zonas rurales de las municipalidades. En BANMA se inició una amplia reforma institucional y se imprimió un nuevo rumbo al programa. La AID estableció normas mejores para el análisis y la administración de préstamos subordinados, y los medios para asegurar un sistema responsable de desembolso y rotación del capital aportado. Toda esta actividad probablemente ha contribuido a despertar las expectativas de los gobiernos locales y sus solicitudes de más recursos y más control sobre ellos.

En los primeros proyectos, los elementos que faltaban son tan interesantes como los que se incluyeron. Toda referencia a la descentralización de las funciones gubernamentales era más bien de carácter retórico. El componente de asistencia técnica de los préstamos no preveía la idoneidad en esta materia, pues se esperaba adquirirla indirectamente durante el proceso del subproyecto. Los proyectos recalcaban más el

empleo de recursos tangibles (dinero y tecnología) que el de intangibles (personal capacitado, instituciones eficaces). Aunque en los documentos de los empréstitos se mencionaba el Título IX, las condiciones y los insumos para fomentar una vida más democrática en los villorrios y poblaciones, no estaban previstas en el diseño. Podrían haber consistido en asesores en relaciones entre la comunidad y la municipalidad, exigiendo que los subproyectos fuesen aprobados por los futuros beneficiarios, y que se hiciesen reformas apropiadas en los sistemas legislativo y municipal (cosa común en otras muchas clases de proyectos de la AID).

En efecto, a las IFM se les ha alentado, incluso empujado, a que hagan hincapié en una buena administración financiera y producción de proyectos municipales a expensas de los elementos institucionales más "intangibles," aunque potencialmente más duraderos, de los proyectos.

El aspecto del impacto económico merece atención especial. Vimos que era curioso que la Agencia --que ha sido criticada por concentrarse demasiado en el crecimiento económico en una gran parte de su programa-- prestase tan poca atención a este aspecto al definir los tipos de subproyectos que habrían de ser financiados con sus fondos. Las declaraciones sobre proyectos se refieren a los impactos económicos previstos de algunos de los subproyectos (principalmente mercados y mataderos), pero en los proyectos no se incluían asesores económicos para asegurar que así fuera. Los requisitos para la aprobación de subproyectos no contemplaban que las IFM hicieren, como procedimiento de rutina, proyecciones del beneficio económico esperado.

El proceso de preparación de préstamos de la AID fija límites precisos respecto a la recopilación adecuada de datos, análisis y definición del proyecto antes de presentar a consideración el documento de asistencia de capital. El concepto y contenido del diseño del proyecto muestran los efectos de la preparación inadecuada, a saber: (a) metas vagas y diseño impreciso; (b) declaraciones exageradas o inexactas del impacto que se prevé tendrá el proyecto; (c) exclusión de insumos técnicos y financieros adecuados, o suficientes, necesarios para lograr los objetivos fijados; (d) arrastre de la fase de definición de proyectos y organización institucional hasta la fase de aprobación o ejecución, lo que demora los desembolsos y (e) cuando las actividades y desembolsos comienzan a alcanzar un ritmo aceptable, la producción del préstamo subordinado eclipsa otros elementos, tales como el desarrollo institucional de la IFM, la capacitación, las reformas básicas del sistema municipal y la integración del programa con otros tipos de desarrollo. Por consiguiente, los proyectos no alcanzan las metas previstas por la AID.^{1/}

El problema se puede ilustrar por medio de una rápida comparación de la preparación y resultado del primer proyecto del IFAM, o sea, el diseño del segundo préstamo de esta institución, y el diseño del proyecto de BANMA. Los tres primeros años del IFAM se caracterizaron por un año de organización, un "año de aprobaciones" y un "año de desembolsos",

^{1/} Véase el contraste entre los objetivos declarados en cuanto a los proyectos de la INFOM y nuestros hallazgos según se resumen en el Ejemplo No. 5 del Anexo B.

que cubrieron la vida de tres años fijada al empréstito de la AID. Durante el proceso, los estudios de los préstamos subordinados se limitaron cada vez más a cuestiones relacionadas exclusivamente con subproyectos y su financiación; las muchas unidades de la institución se fragmentaron y perdieron toda coordinación, y en nuestra primera evaluación descubrimos que todo ello había afectado mucho la situación al nivel local. Durante el tercer año, la Misión tomó medidas para corregir estos problemas, disponiendo lo necesario para prestar asistencia técnica para estudios de la comunidad, planificación de instituciones, fomento de la evaluación de las necesidades en materia de capacitación, y luego comenzó a echar las bases para un segundo empréstito bien diseñado para el "fomento municipal rural". El proceso ya estaba adquiriendo forma y se necesitaban unos seis meses más de trabajo y análisis para producir un proyecto coherente, cuando Washington comunicó que el documento de asistencia de capital tenía que ser presentado en mayo de 1974. Tras una intensa labor, en la que el propio IFAM intervino en forma indirecta, se preparó el documento. Aunque en general contenía todo lo necesario para un buen proyecto, no tenía carácter de colaboración, ni estaba basado en datos completos y una programación lógica.

El empréstito a BANMA es un contraste útil. Durante dos años bien aprovechados de labor para recopilar una amplia variedad de datos, para hacer la necesaria reorganización de la propia BANMA, para crear una estrategia de énfasis en centros regionales y subregionales en su calidad de apoyos para la producción agrícola, y para calcular cuidadosamente

el volumen y tipo de insumos necesarios en la combinación de elementos que componían el empréstito. Una vez autorizado el empréstito, todo estaba listo para comenzar a trabajar en todos los aspectos. En nuestra opinión, es el mejor documento de empréstito para fomento municipal que hemos leído, y debería ponerse a la disposición de todas las personas que actúan en el terreno. Atribuimos su superioridad, en cierta medida, al tiempo y dinero que se invirtieron antes de efectuar el empréstito. Tenemos entendido que en un reciente informe de auditoría de la AID, se critica el diseño y la ejecución del proyecto BANMA (creemos que un poco temprano para esta última apreciación). Pero nuestra opinión sigue en pie: en relación con otros proyectos de las IFM, el diseño de BANMA representa una mejora importante sobre los anteriores y constituye un firme paso hacia la integración de tales proyectos a las metas del desarrollo rural.

4.3 El Problema del Diseño

Según se indicó en el Capítulo 2, creemos que los proyectos de fomento municipal, si son diseñados cuidadosamente, tienen el potencial para desempeñar una función productiva, incluso importante, en la promoción del mandato de la AID para el desarrollo rural. Con esto queremos decir que antes de enviar a Washington la primera declaración de identificación del proyecto es menester comprender las condiciones específicas de cada país, sus diversas regiones, sus condiciones locales, su sistema municipal, su grado de recepción a métodos de desarrollo descentralizados más complejos, y su capacidad para llevarlos a cabo.

Esto puede requerir algunos estudios exploratorios y un subsidio para realizar la labor de diagnóstico general siguiendo los lineamientos propuestos en los Capítulos 3 y 5. El propósito será el de comprender la situación desde el punto de vista de la dinámica rural-urbana y hacer un primer intento por entender la magnitud y naturaleza del problema. No estamos en posición de hacer sugerencias determinadas a la AID sobre cómo se deberían establecer, procesar, financiar y evaluar dichos estudios preliminares, ya que el tiempo disponible no permitió hacer una investigación adecuada dentro de la AID acerca del trámite rutinario actual de estos asuntos. Sólo podemos afirmar nuestro convencimiento de que tales esfuerzos producirían proyectos mejor diseñados y más integrados, con un mayor efecto multiplicador sobre el gobierno local. También deberían contribuir a una mejor capacidad de evaluación de la que hemos encontrado en nuestra labor en este estudio, a identificar mejor lo que se desea lograr, a alcanzar metas más cuantificadas y a reducir las afirmaciones retóricas carentes de fundamento.

4.4 El Problema de los Insumos

Al carecer de un diseño adecuado, los proyectos de las IFM de la AID aparentemente han sido financiados de manera algo arbitraria, particularmente desde el punto de vista del equilibrio entre el capital para préstamos subordinados para proyectos, por un lado, y los fondos para la asistencia técnica a las IFM, capacitación de su personal y de funcionarios municipales, por el otro. El Cuadro 4-1 muestra que el 13,5% del total de la asistencia regional de las IFM durante el período de

1969-1974, fue distribuido entre asistencia técnica, capacitación y equipo. Tal vez esto sea típico del equilibrio dentro de los empréstitos de la AID --no contamos con información al respecto-- pero consideramos que esta es una relación baja de fomento institucional a inversión de capital, dada la magnitud y complejidad de los problemas de las instituciones inherentes en esta clase de proyecto. Esto nos lleva a los propósitos fundamentales, o sea, si el objetivo fundamental es el montón de ladrillos y de cemento o si es el de "fortalecer la capacidad del gobierno municipal para contribuir al desarrollo nacional", como se enuncia con tanta frecuencia. La brecha entre las declaraciones sobre proyectos de préstamos y los resultados reales (ilustrada por nuestros hallazgos sobre la INFOM), por cierto es atribuible a la cantidad y combinación de insumos aplicados para alcanzar los objetivos fijados.

Reconocemos los muchos factores que pueden afectar estas cifras y relaciones. Si para la asistencia técnica y la capacitación se emplean recursos locales, el costo en dólares será bajo. Si la asistencia técnica o la capacitación se canaliza a través de instituciones que no sean las IFM (el caso de emplear fondos de subsidios en Guatemala para que el INAD ofreciese capacitación en materias municipales), entonces las cifras del empréstito pueden ser engañosas. Si para resolver cuestiones relativas a la institución se emplea asistencia financiada por subsidios, con anterioridad a recibir el empréstito, entonces éste puede resultar bajo al suponerse que ya se ha hecho la inversión. Los componentes institucionales pueden ser financiados en parte con los fondos de contrapartida que aporta el país beneficiario.

A este respecto se pueden plantear varios argumentos. Alegaríamos que un insumo internacional es importante a fin de poder transferir nuevas ideas y experiencias más allá de los confines de la experiencia nacional. En Guatemala encontramos que la canalización de fondos de subsidio por intermedio del INAD dio por resultado un esfuerzo fragmentado. Probablemente es mejor canalizar todos los fondos a través de una institución que se responsabilice del fomento municipal, y luego hacer que contrate con agencias especializadas la realización de las funciones en los lugares donde sea necesario, teniendo cuidado de evitar duplicación de esfuerzos. Estamos de acuerdo con la asistencia previa al empréstito, pero no aceptamos la idea de que es un sustituto para la experiencia y conocimientos aplicados durante la vida del proyecto. Se necesitará asesoramiento a medida que los planes parcialmente hipotéticos se conviertan en problemas cotidianos reales, y según se vayan identificando las necesidades en materia de experiencia y conocimientos.

A continuación examinamos otros aspectos del problema de los insumos.

4.5 El Problema de la Información

En realidad existen dos problemas de información. Uno es la lucha por obtener información dentro del país, y la otra, la falta de información técnica para los profesionales de la USAID y las IFM. Desde que comenzó el proceso del desarrollo internacional, las personas interesadas se han venido quejando de la falta de datos e información absolutamente

fidedignos en los países en vías de desarrollo. Al propio tiempo, es asombroso cómo recientemente los países donantes de ayuda han comenzado a colaborar en encuestas y sistemas de información. Tal como hemos recalcado en este informe, las IFM necesitan información y mecanismos para recopilarla y aplicarla. La necesitan recopilada por municipalidades, no por regiones, provincias o altitud; sin embargo, sólo uno de los proyectos de la AID para las IFM (el IFAM --a iniciativa de la Misión de la AID--) ha prestado asistencia para hacer encuestas y para crear un banco de datos y una unidad de planificación para usarlos.

El otro problema general es la necesidad de información técnica existente (incluso exámenes sobre el estado actual de la tecnología, estudios especiales, informes de misiones especiales, y otros materiales útiles) que tienen los funcionarios encargados del desarrollo en las misiones de la AID, y los ejecutivos y técnicos de las instituciones que reciben su ayuda. En el transcurso de nuestro estudio con frecuencia observamos que los documentos más útiles (entre ellos los señalados en el Anexo A) eran muy escasos. No obstante, son precisamente los que necesitan (y piden) los técnicos que trabajan sobre el terreno, para resolver problemas específicos, para tener una base de comparación y conocimiento para evaluar el desempeño del fomento municipal, y como materiales de capacitación. Por supuesto, demás está decir que los documentos serán mucho más útiles si son traducidos al español, de manera que se puedan distribuir ampliamente en estos países. En la traducción y distribución se deberían incluir documentos, estudios y bibliografías

producidas fuera de la AID por técnicos de la OEA, firmas de investigación y asesoría, y otras entidades interesadas en los campos del desarrollo municipal, urbano y regional. Será preciso seleccionar y sintetizar todo este material, y tal vez ofrecer seminarios para examinar nuevos conocimientos y comparar experiencias. Esto no quiere decir que los supervisores de proyectos de la AID tienen que convertirse en expertos, pero sí necesitan adquirir más conocimientos que los que poseen ahora, a fin de poder orientar a las IFM hacia mejores recursos de información y técnicos.

4.6 El Problema de la Capacitación

Según sepamos, los ejecutivos de las instituciones de fomento municipal no han sido identificados como cursillistas en proyectos de la AID; sin embargo, creemos que existe la necesidad de que desarrollen su capacidad para planificar y administrar programas de fomento municipal. Dadas las muchas presiones y deberes de estos ejecutivos, quizá sea necesario formular cursillos especiales en materias tales como diseño y evaluación de programas, planificación y administración financieras, y crear materiales, tal vez en forma de estudios de casos, en los que se ilustren problemas de planificación y administración tomados de la experiencia latinoamericana en el fomento municipal.

En el programa de capacitación del personal de las IFM se ha hecho hincapié en cursos y viajes de observación en terceros países, así como en el envío de un número limitado de cursillistas a recibir capacitación en los Estados Unidos. Estamos de acuerdo con la importancia de hacer

visitas a terceros países, ya que pueden producir un beneficio inesperado. Además del propósito usual de que el personal de las IFM aprenda de los países más avanzados, tales como Brasil y Venezuela, los visitantes a menudo encuentran que algunos de sus propios métodos o aspectos de sus sistemas municipales, son, en realidad, mejores de lo que habían pensado, y descubren que la visita a otro país supuestamente más avanzado les da nueva inspiración para mejorar lo que tienen.

La segunda combinación de elementos del empréstito a la IFAM incluye un concepto importante que podría ser imitado provechosamente en otras partes: fomentar la capacidad de las instituciones de enseñanza superior del país beneficiario para ofrecer cursos a profesionales del desarrollo, incluso métodos interdisciplinarios que normalmente no se encuentran en universidades o escuelas técnicas de América Latina. Los elementos de este enfoque incluyen un grupo conjunto de personal docente de la AID y de las IFM, para identificar y preparar los cursos y la contratación de profesores extranjeros (incluso de los Estados Unidos) para que impartan toda o parte de su enseñanza en el país.

Al igual que en todos los proyectos, el programa de capacitación mencionado (así como las visitas de observación, estudios o capacitación de graduado en los Estados Unidos) debería ser diseñado cuidadosamente como uno de los últimos pasos en el diseño del proyecto, una vez definidas las necesidades municipales, las estrategias para el desarrollo y los requerimientos en materia de mano de obra. Con excesiva frecuencia se establece un fondo para la capacitación y luego se planifican las

actividades para utilizar esos fondos. Esto Puede dar lugar a lagunas en cuanto a contenido y metodología.

4.7 El Problema de la Evaluación

La evaluación de las IFM ha sido difícil debido a los factores que hemos mencionado: falta de objetivos concretos, falta de datos "anteriores y posteriores", la diversidad de opiniones acerca de qué se deberá alcanzar con el fomento municipal desde el punto de vista del desarrollo nacional, y la poca atención que se ha prestado hasta ahora al empleo de indicadores. Al nivel de subproyectos, no hemos encontrado estimados previos sobre los beneficios que devengarían los proyectos (con los cuales poder comparar los resultados) o declaraciones explícitas acerca de los resultados esperados de las actividades de asistencia técnica y de capacitación.

Un mejor diseño de proyectos y subproyectos deberá producir mejoras en la capacidad de "evaluación" de la labor de fomento municipal; la AID ya ha comenzado a ofrecer asistencia a estos efectos, al menos al IFAM. En nuestra opinión, debería hacerse hincapié en la evaluación interna. Esto significa ir más allá del diseño e identificación de indicadores para ayudar a establecer los recursos institucionales, de procedimiento y metodológicos necesarios para hacer y utilizar la evaluación dentro de las IFM, y finalmente extender el sistema al nivel municipal.

Una vez que la evaluación y la aplicación de la evaluación se conviertan en una actividad rutinaria dentro de las IFM, los exámenes

externos deberían ser motivo de discusión de importantes cuestiones vinculadas con el impacto, relaciones con otras entidades en la labor de desarrollo, las reformas básicas necesarias, nuevos campos en que es preciso ofrecer capacitación, asistencia técnica o de capital, y otros aspectos similares. Como parte de la asistencia en materia de evaluación, se debería recalcar la importancia del mejoramiento de la información suministrada a los administradores de las IFM, especialmente en lo que se refiere a asuntos financieros y de programas, debiéndosele enseñar a utilizar dichos sistemas en revisiones trimestrales o mensuales.

4.8 El Problema de los Conocimientos Insuficientes: En General y Dentro de la AID

La AID debería estar preparada para dedicar recursos adicionales en actividades y estudios destinados a reducir las deficiencias en conocimientos identificadas en el Párrafo 3.5 (páginas 123-125). Entre esos recursos podría figurar la asistencia para nuevos estudios de proyectos especiales, así como la distribución y traducción de materiales ya existentes que guardan relación con el fomento municipal, la interacción rural-urbana, la planificación regional y local, y así sucesivamente. Quizá el mecanismo de subsidios sea el más flexible y apropiado para prestar asistencia destinada a perfeccionar nuevos métodos de programación, aplicarlos en regiones o países integros, fortalecer la administración técnica y encontrar mejores métodos de capacitación.

Una observación ulterior, no basada en estudios amplios, es que dentro de la Agencia pareciera ser que hay necesidad de mejorar los

mecanismos para transferir nuevos conocimientos y discernimiento de las Oficinas de Asistencia Técnica y de Coordinación de Programas y Políticas, a las oficinas y misiones regionales encargadas de evaluar y tomar decisiones sobre financiación de proyectos. Parece que existe un considerable paréntesis desde el momento en que se presenta un estudio que ofrece mejoras útiles en la programación y conceptos de la AID, y la fecha en que es tramitado por los canales de política como asesoramiento práctico a las unidades de línea de la AID. Probablemente esto es aplicable en mayor grado a asuntos tales como el fomento municipal, que genera una serie de problemas semánticos y conceptuales que entrañan varias disciplinas y sub-unidades dentro de la Agencia y sus Secciones. En este campo particular del desarrollo participa personal de administración pública, de desarrollo de la comunidad, urbano, regional y rural, analistas institucionales, sociales y políticos, así como abogados e ingenieros, que hacen funcionar el mecanismo. El fomento municipal es potencialmente un mecanismo para organizar y extender una variedad de actividades de desarrollo, para promover muchas de las metas incorporadas a la legislación de la AID. El problema actual consiste en determinar quién tiene a su cargo las labores de complemento dentro de la estructura traslapada de la AID, dados los problemas de comunicación que existen en Washington y entre las misiones y Washington. Esta cuestión está fuera del alcance de nuestro estudio, pero creemos que merece renovada atención, motivo por el cual la mencionamos en este informe.

4.9 Sugerencias en Cuanto a la Asistencia de la AID a Programas de Fomento Municipal

Al combinar los resultados del estudio del impacto al nivel local, el desempeño de las instituciones de fomento municipal y las tendencias de la participación de la AID, se puede preparar una lista de sugerencias para la Agencia. Aquí recalcamos el aspecto institucional y del proceso del programa, por la razón habitual: si los recursos de capital y técnicos no son bien coordinados y definidos en cuanto a metas, a lo sumo tendrán un impacto limitado (tanto a largo plazo como en cuanto a alcance), y posiblemente se desaprovechen. El énfasis relativo de la participación de la AID entre los diversos puntos indicados más adelante variará de un país a otro, según la propia capacidad humana e institucional del país, su orientación y realidades políticas, y la capacidad del personal de la Misión de la AID. Hasta cierto punto, la asistencia o influencia de la AID podría aplicarse útilmente para:

- a. *Crear bancos de datos* por medio de encuestas de las condiciones socioeconómicas y la capacidad administrativa de las municipalidades, recopilando información descriptiva e indicativa útil para hacer diagnósticos. Esta asistencia podría incluir asesoramiento sobre el establecimiento de sencillos sistemas de elaboración de datos, tanto manuales como electrónicos.
- b. *Definir funciones, metas y enlaces* en diversas dimensiones y niveles (rural/urbano, local/regional, económico/administrativo).
- c. *Realizar investigaciones y estudios especiales* - además de suministrar fondos, para ayudar a:
 - identificar necesidades (para la investigación sobre reformas básicas, o para estudios especiales);
 - definir los usos y usuarios de estudios, así como el contenido de estos últimos;

- utilizar expertos ajenos al organismo (definiendo el alcance de su trabajo, fuentes de expertos, selección y negociación, supervisión y terminación de servicios); y
 - poner en práctica los resultados de los estudios.
- d. *Planificar programas, incluyendo en ellos medidas y mecanismos de evaluación*, de manera que las evaluaciones aportadas externamente se puedan concentrar en determinaciones internas sobre resultados, y en cuestiones de estrategia, política y recursos.
- e. *Formular políticas crediticias como medio para un programa amplio*, sobre elementos tales como:
- tipos y combinación de subproyectos,
 - elegibilidad de diversas categorías de municipalidades para diferentes tipos de proyectos,
 - términos diversos para condiciones diferentes, y
 - otras técnicas bancarias y de influencia.
- f. *Planificar y administrar los aspectos financieros*, lo que incluye:
- previsiones presupuestarias para los programas, y
 - preparación de informes financieros y sobre presupuestos como medio auxiliar para la administración y supervisión.
- g. *Planificar actividades de adiestramiento e identificar fuentes y métodos de alternativa (para administradores así como para técnicos y funcionarios locales) que se ajusten a las metas del programa*, haciendo hincapié en el desarrollo de pericias en funciones de proceso y de proyectos.
- h. *Establecer estructuras organizativas y sistemas de asistencia administrativa*, tales como:
- asesoramiento en proceso y organización para establecer y administrar unidades de planeación y planes de regionalización, y
 - exámenes de la respuesta y eficacia de los sistemas y equipos de asistencia administrativa.
- i. *Identificar, traducir y distribuir información útil y materiales técnicos sobre los puntos antes mencionados.*

- j. *Dar apoyo a conferencias internacionales y seminarios entre el personal de las IFM, preferiblemente que traten de determinados problemas comunes técnicos o de programas.*

Finalmente, hacemos dos advertencias generales:

- k. *La AID debería tratar de evitar dividir en secciones la asistencia que presta a las IFM (tal como en la División de Empréstitos Exteriores de INFOM), sino tratar de que la ayuda a proyectos sea suministrada de tal manera que afecte los procesos de toda la institución; y*
1. *La AID debería suministrar la asistencia a programas de fomento municipal por intermedio de una institución importante, en lugar de distribuir sus recursos entre varias, como se hizo en Guatemala. Se podría alentar a las IFM a que recurran a otras instituciones especializadas, y que utilicen los fondos de la AID para contratar estudios, ofrecer capacitación o financiar otros componentes del programa, pero en el marco de una estructura convenida y compatible y un conjunto de objetivos bajo los lineamientos de la IFM.*

4.10 Aplicación de este Informe

Si al examinar y estudiar este informe la AID determina que ofrece una crítica provechosa, y posiblemente nuevas orientaciones para la programación, la Agencia se encontrará con el problema de cómo se podría aplicar a proyectos en vías de ejecución, y para mejorar el diseño de aquellas propuestas de préstamos para las IFM que se están preparando en Panamá y Nicaragua.

No sabemos hasta qué punto se puede modificar el alcance o el énfasis de los proyectos de préstamos en ejecución, añadir nuevos recursos o volver a programar los ya existentes, o canalizar proyectos de subsidios especiales para estudios o asistencia de la naturaleza que hemos sugerido. Creemos que estas cuestiones merecen ser examinadas a fin de aumentar el impacto de los proyectos actuales, especialmente en dos campos: la integración con el desarrollo nacional, y el aumento de la capacidad institucional de las IFM y los gobiernos locales.

En los casos en que se están creando nuevas instituciones con la asistencia de la AID, como en Panamá y Nicaragua, la Agencia debería considerar si los imperativos burocráticos o políticos pueden mantenerse a una distancia prudencial a fin de que la fase del diseño se pueda extender en cuanto a alcance y tiempo, para poder hacer un análisis metódico de los problemas locales y formular en detalle los objetivos, políticas e insumos para el proyecto. Nuestro estudio demuestra que, en particular en el caso de nuevas instituciones, esto aumentará el impacto de la inversión, la que se aprovechará de la cambiante comprensión del papel del gobierno local en el proceso de desarrollo.

CAPITULO 5

Un Modelo Provisional de Programación Lógica para el Fomento Municipal

5.1 Fundamento e Hipótesis

Este estudio representa dos años de trabajo intermitente, durante los cuales no sólo evaluamos cuatro IFM, sino que trabajamos como asesores para poner en práctica nuestras recomendaciones en una institución, el IFAM. En el estudio inicial realizado en Costa Rica en 1973, y en la colaboración que prestamos al IFAM durante 1974, comenzó a tomar forma un método sistemático, una progresión lógica de elementos de planeación que eran necesarios para poder abarcar todas las cuestiones de sustancia y las complejas interrelaciones inherentes a una eficaz formulación de los programas de fomento municipal. Hasta tanto no empezáramos la fase comparativa de nuestro trabajo --comenzando con el viaje a Guatemala en 1974 (noviembre-diciembre) y los viajes subsiguientes de observación a la República Dominicana a principios de 1974-- no pudimos determinar si los conceptos y el proceso de programación que estaban en vías de formulación y ensayo en Costa Rica, serían de utilidad en otras partes.

Las comparaciones realizadas produjeron los resultados siguientes:

- Las otras IFM tenían problemas de programación similares, desde un extremo al otro del ciclo;
- La secuencia y contenido de la programación que se estaba estudiando en Costa Rica, podría aplicarse en otros países;
- Los funcionarios de las IFM y el personal de la AID en todos los países hicieron aportes a los conceptos; y

- Los profesionales nos alentaron a continuar la formulación de un modelo general, reconociendo que estaría sujeto a diversas interpretaciones y adaptaciones en cada país.

Por consiguiente, decidimos adelantar lo más posible la formulación del modelo, dentro de las estrictas limitaciones de tiempo para el estudio, y presentarlo como una parte integral de este informe.

En capítulos anteriores hemos señalado que todavía están en evolución nuevos conceptos del fomento municipal. Existen actitudes tradicionales respecto de gobiernos locales que están fuertemente arraigadas y que presentan obstáculos a cambios radicales. Lo mismo podría decirse acerca de los métodos y técnicas para la formulación, ejecución y evaluación de programas. En algunos respectos, este estudio y modelo confrontan las interrogantes básicas sobre lo que es y lo que podría ser el fomento municipal, desafían los métodos tradicionales de administración de programas e instituciones de desarrollo en la América Latina, y ponen en tela de juicio técnicas determinadas y su aplicabilidad. En otros respectos hemos adoptado la postura (que podría ser más bien cuestión de fe) de que al establecer las instituciones de fomento municipal, sus fundadores tenían en mente algo más orgánico y duradero que el dotar a cada municipalidad con un sistema de agua potable. Y, además, actuamos partiendo del principio de que la mayoría de los programas de desarrollo tienen como objetivo cambiar actitudes e ideas obsoletas.

Por ende, en el método planteado a continuación se supone que:

- a. En los países que tienen o que están estableciendo una IFM, existe una dedicación sincera al principio de que la meta general del fomento municipal consiste en mejorar la capacidad y actuación de los gobiernos locales para afectar y mejorar las condiciones socioeconómicas en sus jurisdicciones;

- b. Con la ayuda de más y mejor información, se puede llegar a un acuerdo en cuanto a objetivos y métodos para el desarrollo, entre las instituciones locales y nacionales del sistema municipal;
- c. Una estrategia y programa de fomento municipal bien preparados pueden exigir recursos nacionales e internacionales para ayudarles en sus esfuerzos, con más justificación que una estrategia que estuviese basada en apreciaciones y abstracciones no documentadas, mal integrada y carente de objetivos definidos, cuyo impacto resulte difícil de identificar.

Por consiguiente, redundando en beneficio de las IFM, y de quienes les brindan su apoyo en la AID y en otras partes, el trabajar para llegar a un concepto de programación basado en las premisas siguientes:

- d. Las instituciones de fomento municipal y sus programas se juzgan mejor por la medida en que producen resultados y cambios al nivel local, en lugar de simplemente evaluando su actividad y eficacia.
- e. Los resultados y cambios no pueden evaluarse, de manera justa, excepto en relación con:
 - o la situación previa, o condiciones de referencia, y
 - o las metas firmes y definidas del programa.
- f. Por consiguiente, las IFM deberían ser programadas desde el punto de vista de un acopio de conocimientos sobre el tipo y el alcance de los problemas existentes al nivel local, y una visión clara de cómo, dónde y cuándo serán resueltos.

Hemos designado este modelo como "provisional". Sin embargo, con base en lo que hemos visto, estamos plenamente convencidos de que tal modelo es necesario. Pero como sus detalles todavía no han sido totalmente formulados, los presentamos aquí para perfeccionarlos. Las mejoras y su perfeccionamiento dependerán, en cierta medida, de que se supere la falta de conocimientos a la que se alude en el Párrafo 3.5. Los especialistas en los campos técnicos cubiertos por el modelo contribuirán al

concepto y a su aplicación. Y, por supuesto, el modelo será modificado y refinado a medida que sea ensayado en los países, como ya se ha hecho en Costa Rica. El término empleado allí por un administrador de IFAM fue "reducción sociológica", refiriéndose a las fuerzas culturales que siempre intervienen.

La programación lógica es una manera de poner en orden las complejidades del fomento municipal que hemos analizado, a las que trata de afectar en cierta medida. A continuación examinamos el desenvolvimiento general del proceso, incluyendo algunos de los detalles. Hay cuatro pasos fundamentales, comunes a la mayoría de las programaciones para el desarrollo, a saber: (1) diagnóstico, (2) definición de política, (3) planificación específica y (4) ejecución, evaluación y reprogramación. Incluimos gráficas para ilustrar el proceso, inclusive los nombres de algunas municipalidades hipotéticas. En cada paso se define (a) el producto y su uso, (b) el contenido del trabajo, (c) el método de ejecución, (d) un estimado preliminar del tiempo requerido en un país pequeño y (e) consideraciones técnicas.

5.2 PASO UNO: Datos Locales y Diagnóstico

a. *Producto y su Uso:*

En el primer paso se obtienen dos tipos de datos: Los primeros son datos descriptivos basados en diversos aspectos de la situación en que se encuentre el proceso de desarrollo y de la capacidad para que la municipalidad y la IFM los utilice como información de referencia para tomar decisiones de planificación y para analizar problemas y proyectos.

Los segundos constituyen una recopilación de indicadores de las condiciones del desarrollo y de la capacidad de la municipalidad para afectar esas condiciones, y le servirán a la IFM como instrumento de diagnóstico y de base para clasificar las municipalidades.

b. *Contenido del Trabajo:*

Utilizando una limitada lista estándar de indicadores (siguiendo la pauta sentada en el Cuadro 5-1 bajo "Indicadores Clave"), los funcionarios locales y de la IFM preparan un perfil de la capacidad de la municipalidad (administrativa, financiera, de conciencia y actividad cívica, actividad de proyectos) y de la situación de su desarrollo (condiciones socioeconómicas, atributos físicos y recursos naturales, características demográficas y proyectos).^{1/}

Al propio tiempo, pero en una escala mayor y por un período más largo, comienza la tarea de establecer un banco de datos descriptivos completo sobre una lista estándar más amplia de rubros, tal vez de 20 a 40, bajo cada subtítulo de capacidad y situación del desarrollo. En esta etapa, los datos se utilizan principalmente al nivel municipal, pero la IFM asesora y ayuda en su recopilación.

c. *Método de Ejecución:*

Recomendaríamos enfáticamente que los residentes de la localidad hagan la labor principal, con la asistencia, capacitación y

^{1/} Obsérvese que la actividad de proyectos es una subcategoría de información que se presenta como un indicador de la situación del desarrollo y de la capacidad.

PASO 1: DIAGNOSTICO LOCAL (MUNICIPALIDAD DE SAN RAMON)

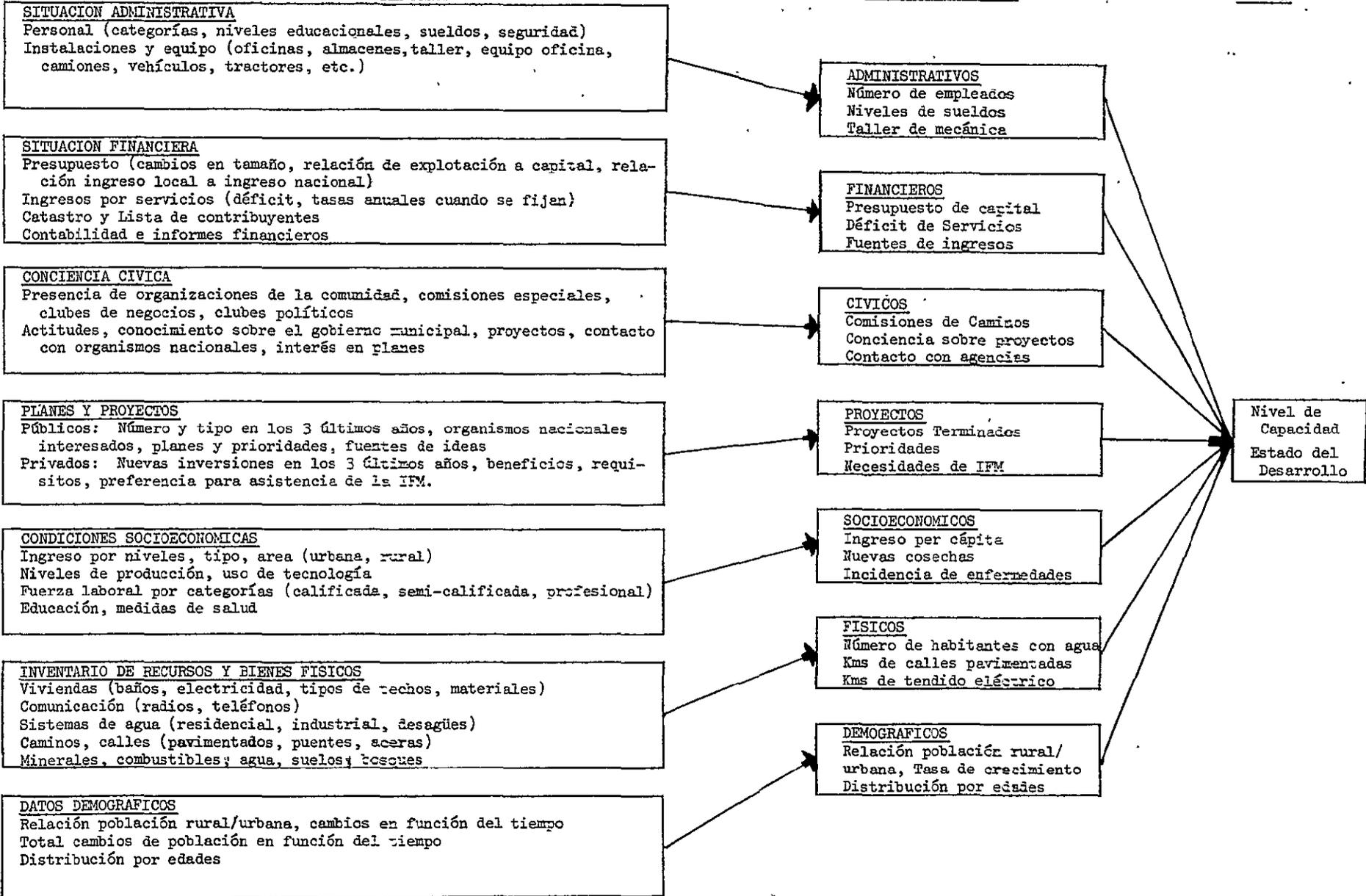
EJEMPLOS DE LA
BASE DE DATOS DESCRIPTIVOS

EJEMPLOS DE
INDICADORES CLAVE

PERFIL

CAPACIDAD MUNICIPAL

SITUACION DEL DESARROLLO



asesoramiento de la IFM, o que se contrate una firma de encuestas y planeamiento bajo la supervisión de la IFM. En la situación ideal, los datos serían recopilados por un empleado municipal, quizá un joven de la localidad, un graduado universitario e incluso de secundaria, quien participaría activamente y quizá se convierta en el funcionario encargado de la planificación municipal. También será importante que participen los concejales municipales y otros dirigentes locales, a fin de orientarlos en cuanto al proceso y sus fines. Al reunir la información indicativa, las IFM deberían participar directamente, ya que tal vez sea necesario hacer apreciaciones o recabar información que no está disponible en la localidad. Algunos de los datos pueden obtenerse en fuentes secundarias, tales como el censo, estadísticas agrícolas o los registros de otros organismos, mientras que el resto se obtendría mediante observación o encuestas rápidas en la municipalidad.

En la preparación del banco de datos también se utilizarán datos secundarios en la medida en que estos estén disponibles, sean fidedignos y de actualidad, aunque probablemente también se realicen encuestas, bien por una entidad especializada o empleando personas de la localidad bajo la supervisión directa de la IFM.

d. *Tiempo Transcurrido:*

Estos estimados son, por supuesto, conjeturas, y variarán según el número de municipalidades que haya en cada país, el número de personas asignadas a hacer el trabajo, sus pericias y así sucesivamente. En un país como Costa Rica o la República Dominicana se puede calcular una

semana o menos en cada municipalidad para recopilar los datos indicadores, y talvez de cuatro a seis para preparar el banco de datos descriptivos. Por consiguiente, se podrían calcular unos tres meses para recopilar los indicadores en todo el país y más o menos nueve meses para los datos descriptivos más detallados en todas las municipalidades. Antes de iniciar el trabajo quizá sería necesario pasar una semana o dos adiestrando a las personas que harían la encuesta.

e. *Consideraciones Técnicas:*

Esta fase del trabajo es fundamental para todo el modelo, y por tanto tiene que ser diseñada cuidadosamente. Por supuesto, las listas comprobatorias deberán ajustarse a las condiciones del país, ser preparadas por personas conocedoras de las condiciones municipales y que entiendan el propósito que se persigue. Tal como señalamos en el Párrafo 3.2, se deberá tener cuidado de no perder tiempo recopilando datos que aunque "interesantes", no son útiles para el proceso de planificación. En la medida de lo posible, en el diseño de la recopilación de datos se deberán tener en cuenta las fases de elaboración y análisis. La capacitación de los investigadores es importante, de manera que los datos que obtengan sean exactos, comparables y completos. Deberá hacerse hincapié en obtener alguna información bajo cada título en cada municipalidad, aunque sea imperfecta, en lugar de recoger información con gran precisión y meticulosidad en algunas categorías y lugares, pero no en otros. La recopilación de datos deberá incluir las zonas rurales y urbanas de la municipalidad y, cuando fuere posible, la información se deberá identificar como representativa de las condiciones rurales o urbanas, amén de ser totalizada para toda la municipalidad.

El arte de perfilar las condiciones de la comunidad ha avanzado en los últimos años e incluye el empleo de indicadores, fuentes secundarias imperfectas y otros métodos para abreviar la labor como la fotografía aérea. Diversos sociólogos y planificadores del desarrollo han producido guías útiles para realizar este trabajo. En el documento de Lassen ^{1/} se cita, junto con otras, una guía para la "contabilidad macro-social".

5.3 PASO DOS: Agregación, Comparación y Clasificación

a. *Producto y su Uso:*

El producto de este paso es una clasificación y ordenamiento (empleando los indicadores) de las municipalidades, con base en una gama más amplia de factores que el usual de la población. Es un paso hacia el establecimiento de un sistema urbano nacional, una tipología rural/urbana, como base para tomar decisiones estratégicas sobre programas. Esta agregación de los datos descriptivos más extensos formará un banco de datos completo para fines de referencia y análisis de proyectos determinados, planes de actividades y estudios especiales.

b. *Contenido del Trabajo:*

La agregación entraña la recopilación de datos indicadores, por municipalidades, regiones o provincias, y por temas, lo que permite hacer diversas clases de análisis.

^{1/} Véase el Punto 11 de la Bibliografía Anotada.

La comparación de las municipalidades será la base para el proceso de clasificación y ordenamiento dentro de las categorías. El trabajo será una combinación de recopilación, referencias cruzadas y resúmenes de los datos, seguido de un análisis y de las decisiones que tomarán los funcionarios principales de la IFM, con la ayuda de asesores externos en la medida necesaria.

c. Método de Ejecución:

Los indicadores y los datos descriptivos serán suministrados por las municipalidades por medio de las IFM o el personal del contratista. El personal de planificación de la IFM recopilará toda la información recibida, le asignará índices cruzados y la archivará. Como este conjunto de información será actualizado con regularidad, deberá mantenerse en carpetas de hojas sueltas, en tarjeteros manuales o, de ser factible, en un sistema de almacenamiento y elaboración más perfeccionado (eléctrico).

Una vez que los datos están disponibles en diversos formatos, y que han sido resumidos para usarlos con facilidad, el personal de planificación, los técnicos de la IFM y el ejecutivo de ésta, tendrán que tomar decisiones preliminares en cuanto a las comparaciones, clasificación y ordenamiento. Antes de tomar decisiones definitivas, probablemente sea necesario conferenciar con el organismo nacional de planificación y otras instituciones dedicadas al desarrollo urbano y rural (por supuesto, estas consultas debieron haber sido hechas antes de iniciarse el proceso).

d. Tiempo Transcurrido:

Se prevé que en dos o tres meses un equipo de planificación de tres o cinco personas podría recopilar y resumir los datos indicadores, y el personal superior examinar y tomar las decisiones técnicas preliminares. El proceso decisivo definitivo no es predecible, por supuesto, ya que supuestamente implica consultas entre agencias, y que tal vez el Presidente lo examine.

e. Consideraciones Técnicas:

La comparación entraña una considerable labor de decisión y apreciación. Para hacer el ordenamiento debe haber un conjunto de normas o criterios que definan las diversas categorías y que ponderen los indicadores. Esta fase del trabajo es sumamente importante (aunque sólo fuera debido a su potencial para generar controversias políticas), pero no estamos tratando de prescribir una fórmula para establecer las categorías y la ponderación. Este es un problema exclusivo de cada país, y deberá ser resuelto partiendo de esa base. También a este respecto existe gran experiencia y voluminosa literatura al respecto, aunque todavía no tenemos conocimiento de normas internacionales convenientes a las que pudiéramos referirnos. Aunque existiesen esas normas, el ordenamiento indefectiblemente tendría que derivarse del estado relativo de las municipalidades en el país en el que se esté haciendo el trabajo.

La clasificación que aparece en el Cuadro 5-2 muestra cuatro grupos: Centros Urbanos Nacionales, inclusive la capital, ciudades de importancia

económica nacional, tales como puertos o centros manufactureros que no fueren la capital; Centros Regionales, que pueden ser o no capitales de estado o de provincia; Centros Subregionales o Rurales, que ofrecen una variedad determinada de servicios más allá de sus propios límites, pero sin llegar a tener influencia regional y, finalmente, lo que se podrían llamar Satélites Rurales, poblados sedes de municipalidades rurales, que sirven principalmente a sus propios residentes y que forman parte de la zona de influencia de lugares mayores. Estas categorías son sugestivas y hemos evitado a propósito el asignarles niveles de población o de fijarles otros adjetivos descriptivos. Sabemos que estos asuntos serán resueltos en cada país, posiblemente utilizando los datos resultantes y aplicando el sentido común así como algunos criterios arbitrarios.

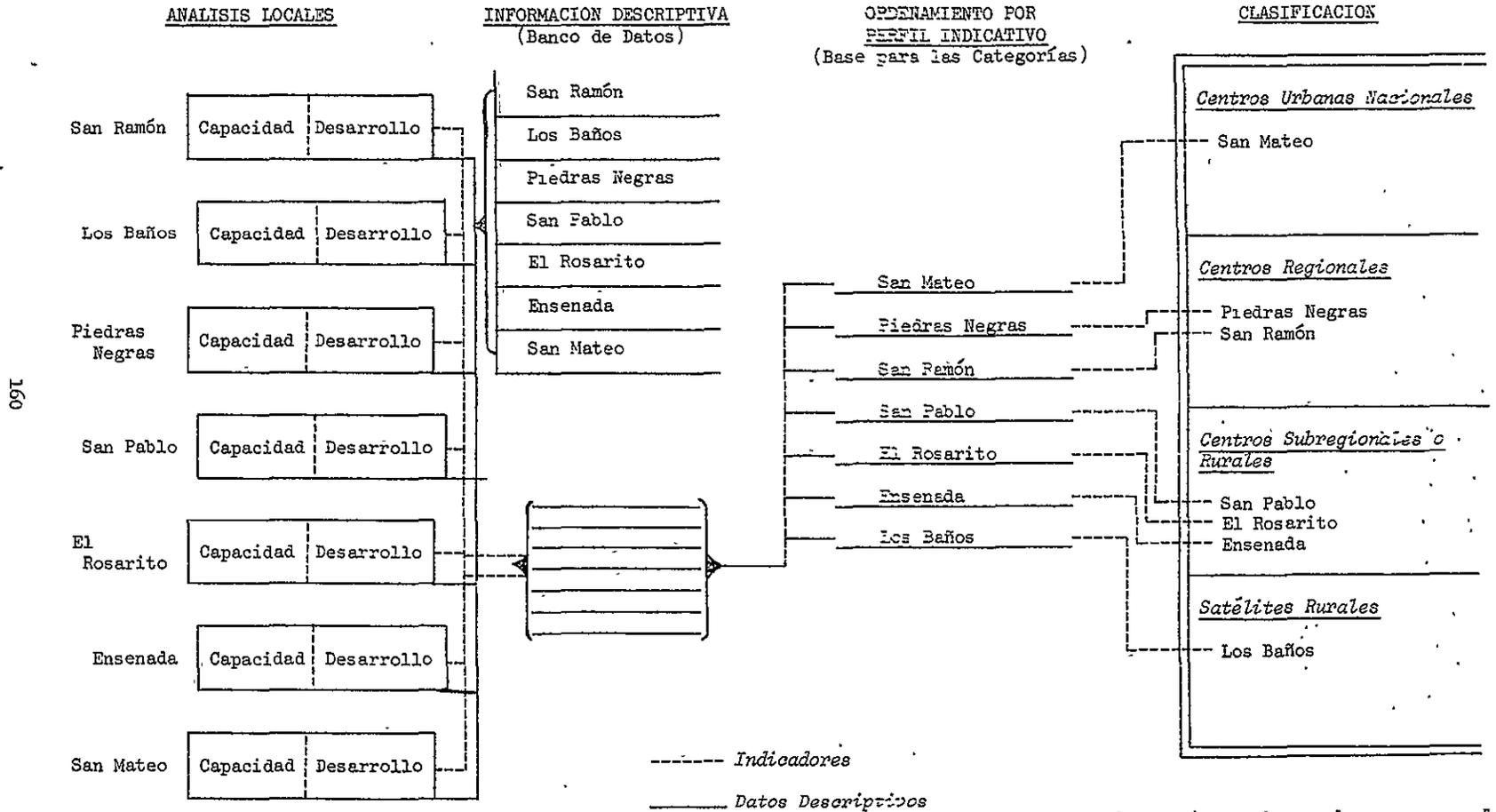
5.4 PASO TRES: Aplicación a la Planificación del Programa

a. *Producto y su Uso:*

El producto de este paso, que en parte se produce en la IFM y en parte al nivel local, es un plan institucional para la IFM (y presupuesto afín), que contiene las metas y actividades para el año del programa, así como un plan a plazo más largo que incluye las proyecciones financieras y reformas que se harán al sistema. Para ciertas municipalidades selectas se formularán planes locales similares. Estos planes institucionales y locales servirán de orientación para las actividades del fomento municipal, para establecer una base objetiva para la labor de supervisión y evaluación, y de base para la financiación.

CUADRO 5-2

PASO DOS:
AGREGACION, COMPARACION, CLASIFICACION



económica nacional, tales como puertos o centros manufactureros que no fueren la capital; Centros Regionales, que pueden ser o no capitales de estado o de provincia; Centros Subregionales o Rurales, que ofrecen una variedad determinada de servicios más allá de sus propios límites, pero sin llegar a tener influencia regional y, finalmente, lo que se podrían llamar Satélites Rurales, poblados sedes de municipalidades rurales, que sirven principalmente a sus propios residentes y que forman parte de la zona de influencia de lugares mayores. Estas categorías son sugestivas y hemos evitado a propósito el asignarles niveles de población o de fijarles otros adjetivos descriptivos. Sabemos que estos asuntos serán resueltos en cada país, posiblemente utilizando los datos resultantes y aplicando el sentido común así como algunos criterios arbitrarios.

5.4 PASO TRES: Aplicación a la Planificación del Programa

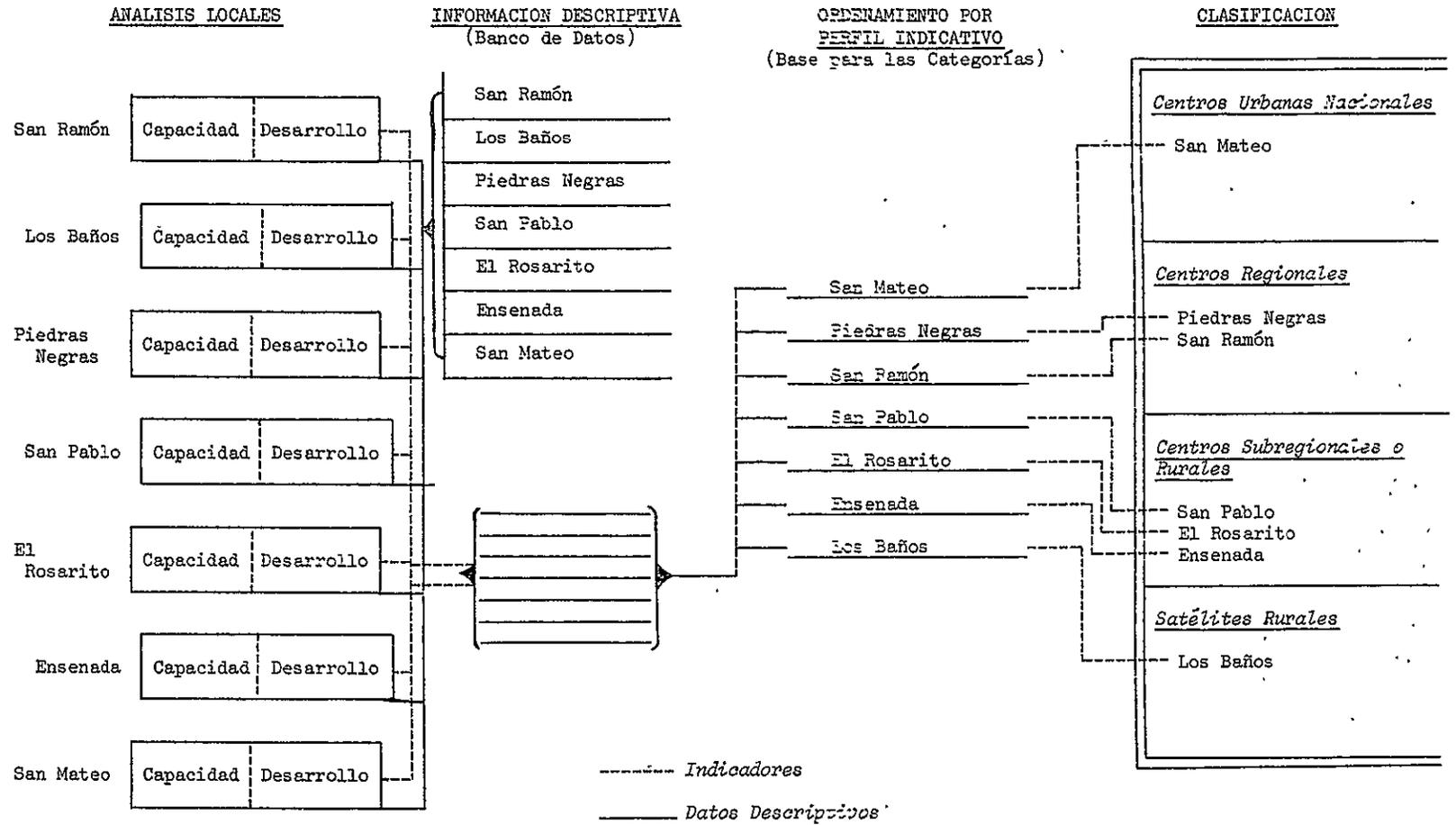
a. Producto y su Uso:

El producto de este paso, que en parte se produce en la IFM y en parte al nivel local, es un plan institucional para la IFM (y presupuesto afín), que contiene las metas y actividades para el año del programa, así como un plan a plazo más largo que incluye las proyecciones financieras y reformas que se harán al sistema. Para ciertas municipalidades selectas se formularán planes locales similares. Estos planes institucionales y locales servirán de orientación para las actividades del fomento municipal, para establecer una base objetiva para la labor de supervisión y evaluación, y de base para la financiación.

CUADRO 5-2

PASO DOS:
AGREGACION, COMPARACION, CLASIFICACION

160



económica nacional, tales como puertos o centros manufactureros que no fueren la capital; Centros Regionales, que pueden ser o no capitales de estado o de provincia; Centros Subregionales o Rurales, que ofrecen una variedad determinada de servicios más allá de sus propios límites, pero sin llegar a tener influencia regional y, finalmente, lo que se podrían llamar Satélites Rurales, poblados sedes de municipalidades rurales, que sirven principalmente a sus propios residentes y que forman parte de la zona de influencia de lugares mayores. Estas categorías son sugestivas y hemos evitado a propósito el asignarles niveles de población o de fijarles otros adjetivos descriptivos. Sabemos que estos asuntos serán resueltos en cada país, posiblemente utilizando los datos resultantes y aplicando el sentido común así como algunos criterios arbitrarios.

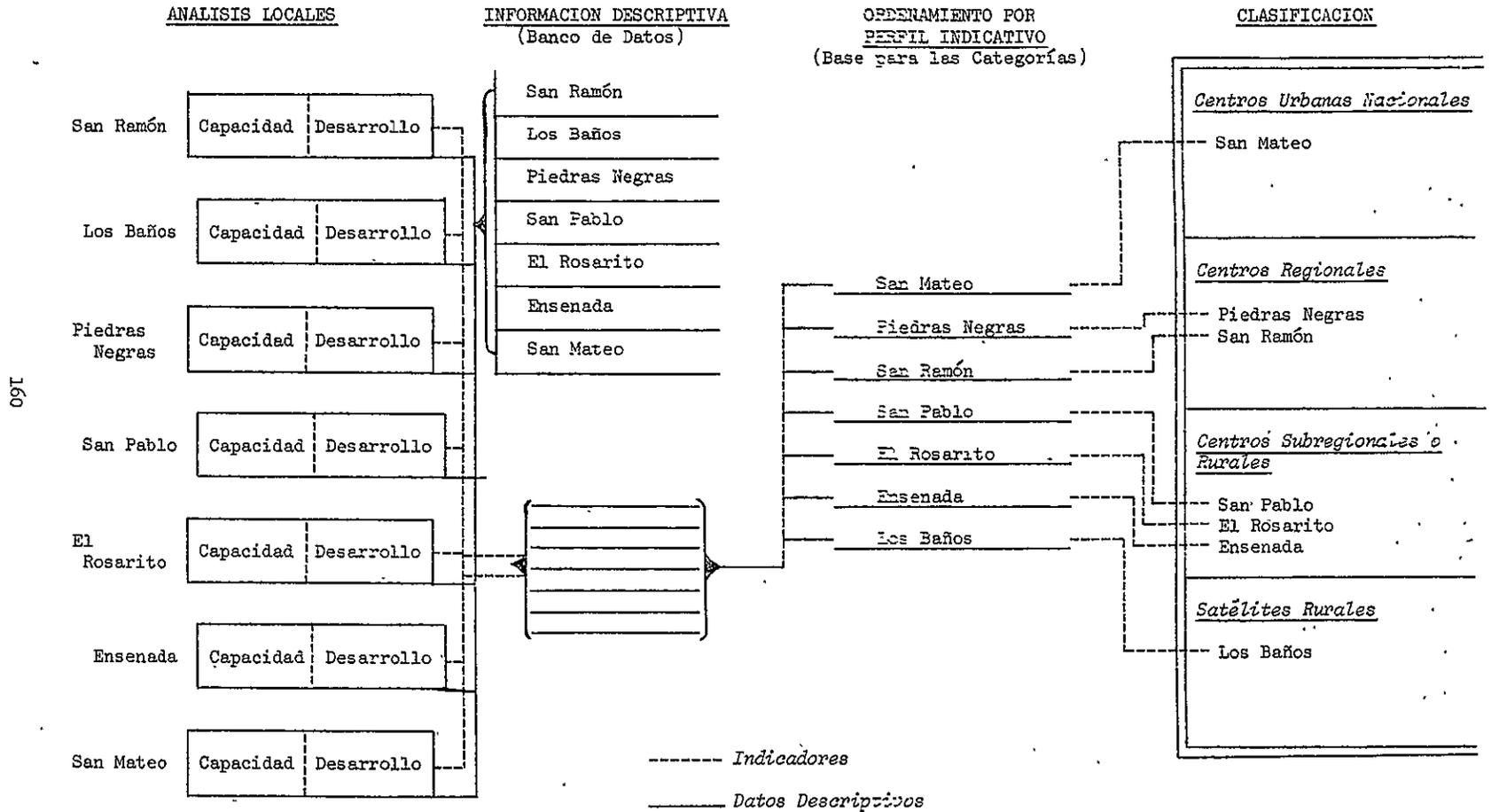
5.4 PASO TRES: Aplicación a la Planificación del Programa

a. Producto y su Uso:

El producto de este paso, que en parte se produce en la IFM y en parte al nivel local, es un plan institucional para la IFM (y presupuesto afín), que contiene las metas y actividades para el año del programa, así como un plan a plazo más largo que incluye las proyecciones financieras y reformas que se harán al sistema. Para ciertas municipalidades selectas se formularán planes locales similares. Estos planes institucionales y locales servirán de orientación para las actividades del fomento municipal, para establecer una base objetiva para la labor de supervisión y evaluación, y de base para la financiación.

CUADRO 5-2

PASO DOS:
AGREGACION, COMPARACION, CLASIFICACION



b. Contenido del Trabajo:

El trabajo comenzará con una ampliación del proceso decisorio en el Paso Dos, con base en los datos recopilados en el Paso Uno. Se examinará el régimen y el alcance de las necesidades en las diversas categorías de desarrollo y capacidad municipal, se definirá el impacto deseado y se hará un estimado preliminar de los recursos disponibles. Se identificarán las categorías prioritarias de municipalidades. La estrategia será coordinada con las metas del desarrollo nacional, objetivos espaciales y los planes de otros organismos. Se seleccionará un grupo de municipalidades como meta para el primer año, y se formularán planes locales con ellas. Sobre la base de los planes locales (y tal vez un estimado de lo que se necesitará para atender los compromisos existentes), la IFM preparará su plan institucional. Véase el Cuadro 5-3 siguiente.

c. Método de Ejecución:

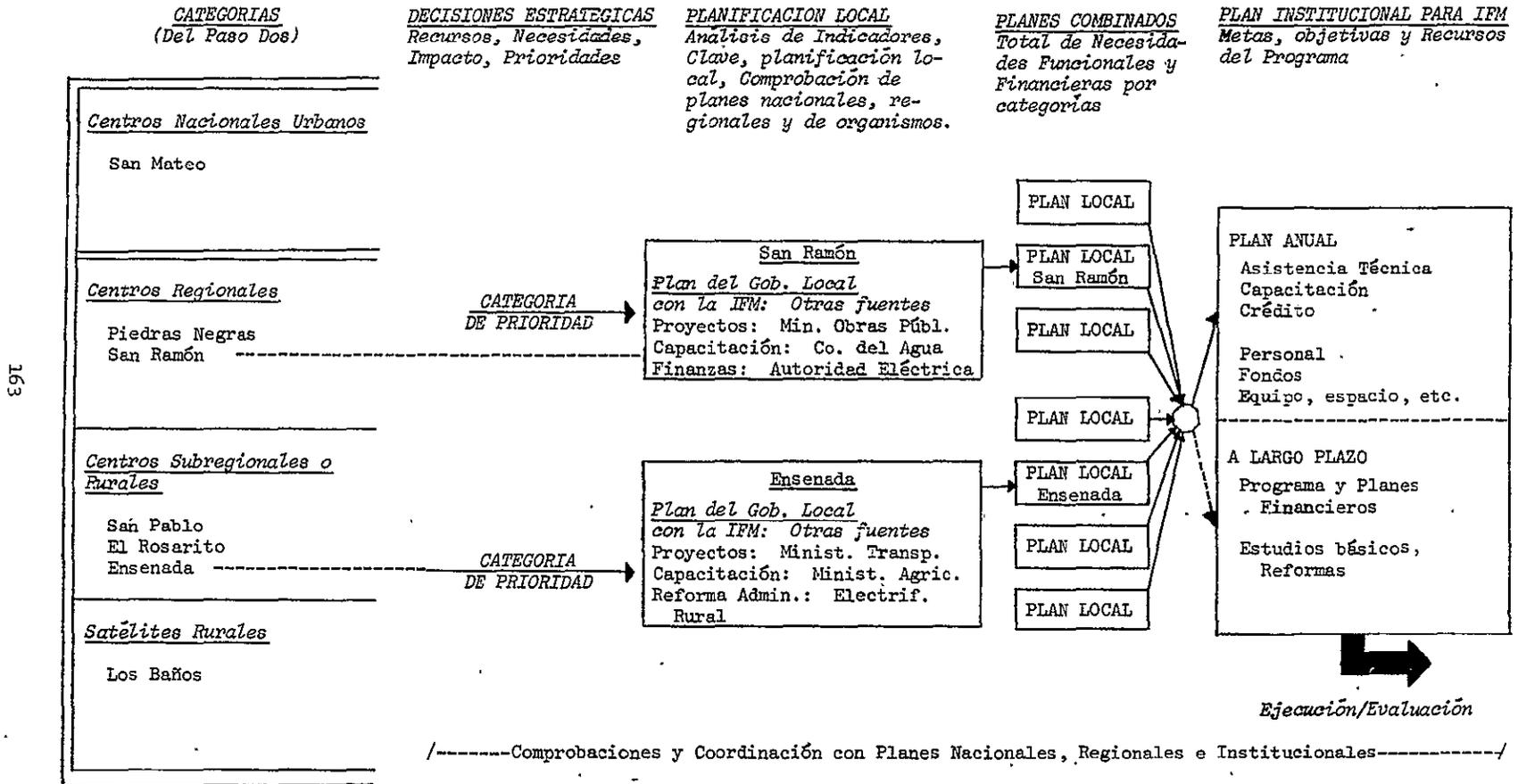
El Ejecutivo de la IFM, o su auxiliar encargado de la planificación y administración de programas, tendrá que participar activamente en este paso, ya que entraña cuestiones técnicas, políticas, presupuestarias e interdepartamentales. En esta fase se presentarán muchas de las opciones estratégicas examinadas en el Capítulo 3. Con la colaboración del personal de la unidad de planificación, la participación de los directores técnicos, y en coordinación con el organismo nacional de planificación, habrá que tomar decisiones en cuanto a prioridades, recursos e impacto potencial.

Una vez tomadas las decisiones más amplias, y después de seleccionar el grupo meta de municipalidades (quizá 20 de cada 100, por ejemplo), comienza la planificación local. Los técnicos de la IFM regresan a las comunidades seleccionadas para trabajar con la municipalidad en el perfeccionamiento del diagnóstico, en la fijación de prioridades, en el establecimiento de contacto con otros organismos participantes, y en la formulación de un plan de trabajo conjunto del tipo descrito en el Párrafo 3.3.

Luego se entregan los planes locales a la IFM, que los utiliza como base para asignar los recursos de las diversas unidades, determinar necesidades en materia de personal y capital, combinación de elementos de asistencia, políticas crediticias, necesidades de capacitación (para el personal de la IFM y funcionarios municipales), y requisitos en materia de servicios administrativos y financieros auxiliares. (Véase el Párrafo 3.2). El plan institucional es formulado en términos de la oportunidad y de las actividades establecidas al nivel local, si bien los técnicos de la IFM que trabajan con los planificadores locales habrán investigado con la IFM antes de hacer compromisos definitivos (a fin de no contraer compromisos más allá de la capacidad de la IFM). La planificación local también puede incluir al grupo contratado para la recopilación de datos si el personal de la IFM es demasiado limitado y los contratistas tienen capacidad para ayudar.

Los elementos a largo plazo del plan de la IFM se derivan del amplio análisis de las necesidades municipales y del banco general de datos,

PASO 3:
 APLICACION PARA LA PLANIFICACION DEL PROGRAMA



suministrando de este modo una perspectiva de los recursos y reformas al sistema que harán falta para alcanzar un nivel deseado de capacidad municipal y mejorar las condiciones socioeconómicas.

d. Tiempo Transcurrido:

Nuevamente, es difícil predecir el proceso decisorio, pero se espera que se pueda resolver en uno o dos meses. Los planes locales, de la escala prevista (véase más adelante), se podrían formular en dos o tres meses en municipalidades seleccionadas. La planificación institucional (el plan y presupuesto anuales) podría tomar dos meses, traslapándose algo con la planificación local. Los elementos a largo plazo del programa de la IFM se pueden formular a un ritmo más pausado.

e. Consideraciones:

Este método trae implícita la hipótesis de que las IFM no pueden aspirar a ayudar a todas las municipalidades por igual --habrá algunas que merezcan más atención que otras debido a la gravedad de sus problemas; otras debido a su importancia actual o potencial.

Nuestro diagrama muestra prioridad para los Centros Regionales y Centros Subregionales o Rurales. Esto es a modo de ilustración parcial, pues basándonos en nuestra experiencia, también esperamos que estas sean las dos categorías en las que probablemente se podrían aplicar mejor los recursos de las IFM en la mayoría de los países. Encontramos que los Centros Urbanos Nacionales generalmente reciben ayuda de dependencias nacionales y regionales, y que requieren soluciones superiores a

los recursos financieros y humanos de la mayoría de las IFM. Las Ciudades Satélites Rurales necesitarán asistencia, pero las limitaciones en cuanto a recursos restringirán la capacidad de la mayoría de las IFM para llegar a esos lugares, y las recompensas pueden ser pocas. Entre las distintas estrategias para dichos lugares figuran las siguientes:

- a. Encomendar a los organismos técnicos nacionales la tarea de instalar una infraestructura social básica en las ciudades satélites rurales;
- b. Formular soluciones intermunicipales para objetivos determinados, (tal como electrificación), que han sido propuestas pero no puestas en práctica ampliamente en Guatemala, la República Dominicana y Costa Rica; o
- c. Consolidar tales municipalidades en unidades subregionales especiales. Aunque esta puede ser la solución más lógica, al igual que el método intermunicipal es, desde el punto de vista político, difícil de lograr - la tendencia es hacia lo opuesto, o sea, multiplicar el número de gobiernos locales.

Una vez adoptada la estrategia general y seleccionada la política a seguir, la atención se vuelve hacia el nivel local, empleándose el diagnóstico establecido en los primeros pasos, para crear planes y proyectar prioridades en cada campo (desarrollo físico, finanzas, administración, conciencia cívica, etc.), buscando el modo de resolver los problemas del desarrollo y de mejorar la capacidad del gobierno local para implantar las soluciones junto, o en combinación con, la IFM, otros organismos nacionales o entidades regionales.

Al emplear el término "planificación", corremos el riesgo de que se nos entienda mal. A continuación explicamos nuestro concepto de dicho término.

TERMINOLOGIA: Planificación Local

Tal como se emplea en este informe, la planificación local es una actividad más amplia --y al principio más sencilla-- que el tipo de planificación urbana generalmente practicada en la América Latina, en la que se recalca el uso y zonificación de la tierra (*planes reguladores*). Nuestra idea probablemente se acerca más en concepto a los planes sencillos de orientación mencionados en el reciente informe de Rivkin/Carson para la AID. (Véase el Punto 3 en la Bibliografía Anotada). Con base en un diagnóstico y un perfil del desarrollo y capacidad municipales, la IFM y la municipalidad preparan planes de reforma municipal e inversión a largo plazo. Estos pueden preceder a la planificación urbana más formal y técnica cuando ello sea apropiado, pero al principio es importante que los funcionarios locales lo conozcan y apliquen bajo la orientación de la IFM, como un primer paso hacia la preparación de un presupuesto de programa y la identificación de proyectos en municipalidades que no pueden financiar o prestar asistencia a una labor en gran escala. Nuestro concepto también va más allá de la producción de planes y supone que la IFM y la municipalidad trabajen juntos en la preparación de planes de trabajo, su ejecución, supervisión y evaluación para modificar el plan.

Los planes locales deberían indicar lo que hay que hacer, quién lo haría, dónde y cuándo, amén de incluir las medidas que ha de tomar la IFM en relación con proyectos, mejoras administrativas, asistencia técnica en finanzas e impuestos, necesidades en materia de capacitación, diagnósticos o estudios detallados y la movilización de recursos técnicos y financieros de entidades públicas y privadas a diversos niveles.^{1/} Por supuesto, estos planes deberían ser formulados consultando planes

^{1/} Véase el Ejemplo 9 en el Anexo B.

regionales que pudieran existir, o incluso consultando con representantes o planificadores de organismos nacionales.

El establecimiento del plan de trabajo conjunto local con la municipalidad será un tipo de proceso de negociación entre la municipalidad, la IFM, las entidades técnicas nacionales o regionales, y la comunidad. Para ello será necesario que el personal de la IFM reciba capacitación especial y esté bien supervisado.

El programa de la IFM ahora comienza a tomar forma desde el punto de vista de los cambios que habrán de hacerse al nivel local. La IFM elabora su programa operativo con las combinaciones de elementos de asistencia a proyectos y proceso asignados a lugares determinados, en lugar de hacerlo con los estimados departamentales por funciones. La distribución de estas combinaciones de asistencia es asignada a las unidades funcionales apropiadas de las IFM o a las oficinas regionales. El presupuesto de la institución queda terminado, y contiene justificación lógica en caso de que en él se prevea la necesidad de más ingresos nacionales o asistencia internacional.

La IFM puede identificar nuevas necesidades en materia de personal o de capacitación del personal existente. Puede determinar que tiene que negociar un convenio oficial con una o más entidades externas para asistencia técnica o programas conjuntos en municipalidades que tienen problemas especiales que exceden la capacidad de la IFM. Tal vez desee definir las necesidades en materia de capacitación municipal y otorgar

un contrato a una universidad nacional, instituto de administración pública o entidad de desarrollo urbano para llevar a cabo el programa.

Este proceso también revelaría los obstáculos principales al desarrollo debidos a leyes anacrónicas, instituciones o programas débiles o inexistentes u otros factores fundamentales que requieran reforma, otro tipo de medidas o una investigación exhaustiva para definir las soluciones apropiadas. El proceso lógico también produciría, en la mayoría de los casos por vez primera, un cuadro preliminar de la totalidad de las necesidades municipales, permitiéndole a los planificadores nacionales y de la IFM hacer proyecciones a más largo plazo y planes para materializarlas. El proceso podría contribuir a un modelo generalizado (o modelos) de lo que debería ser un gobierno municipal, fijando así una meta más definida. Y, finalmente, el proceso proporcionará un programa que puede ser evaluado y expresado desde el punto de vista de objetivos específicos y claros; una base más objetiva a partir de la cual es posible juzgar la actuación de las IFM, principalmente para uso interno a fin de mejorar esa actuación y, después, para uso externo por parte de las autoridades nacionales, las municipalidades y, de ser necesario, por observadores internacionales.

5.5 PASO CUATRO: Ejecución/Evaluación

Queda muy poco que decir aquí que no se haya dicho ya en alguna otra parte de nuestro informe, principalmente en el Capítulo 2. El programa de la IFM tendrá incorporado el plan de trabajo para sus diversas unidades, desde el punto de vista de oportunidad, actividades y resultados

finales determinados. La unidad de planificación se encarga de mantenerse al tanto de la ejecución del programa, de preparar resúmenes para el ejecutivo y los jefes de departamentos, y de investigar factores internos y externos que ocasionen desviaciones del programa. Tiene que existir una coordinación eficaz con los planificadores nacionales y regionales, con la oficina nacional de planificación y con otras entidades del sistema municipal.

Algunos elementos del proceso de programación son continuos y simultáneos con la fase de ejecución. La planificación local puede comenzar con un nuevo grupo de municipalidades. El banco de datos descriptivos había sido terminado, ampliado y actualizado.

El conjunto inicial de indicadores no se descartará una vez terminada la planificación. Deberán ser comprobados periódicamente, quizá cada dos o tres años, a modo de medición adicional del impacto del programa de fomento municipal.

5.6 Resumen

En el Cuadro 5-5 que aparece a continuación se presenta un resumen gráfico del proceso, y en el Cuadro 5-6 aparecen nuestros estimados hipotéticos de la oportuna puesta en práctica de los pasos y sus elementos.

A continuación condensamos el proceso de programación lógica en sus elementos fundamentales, a saber:

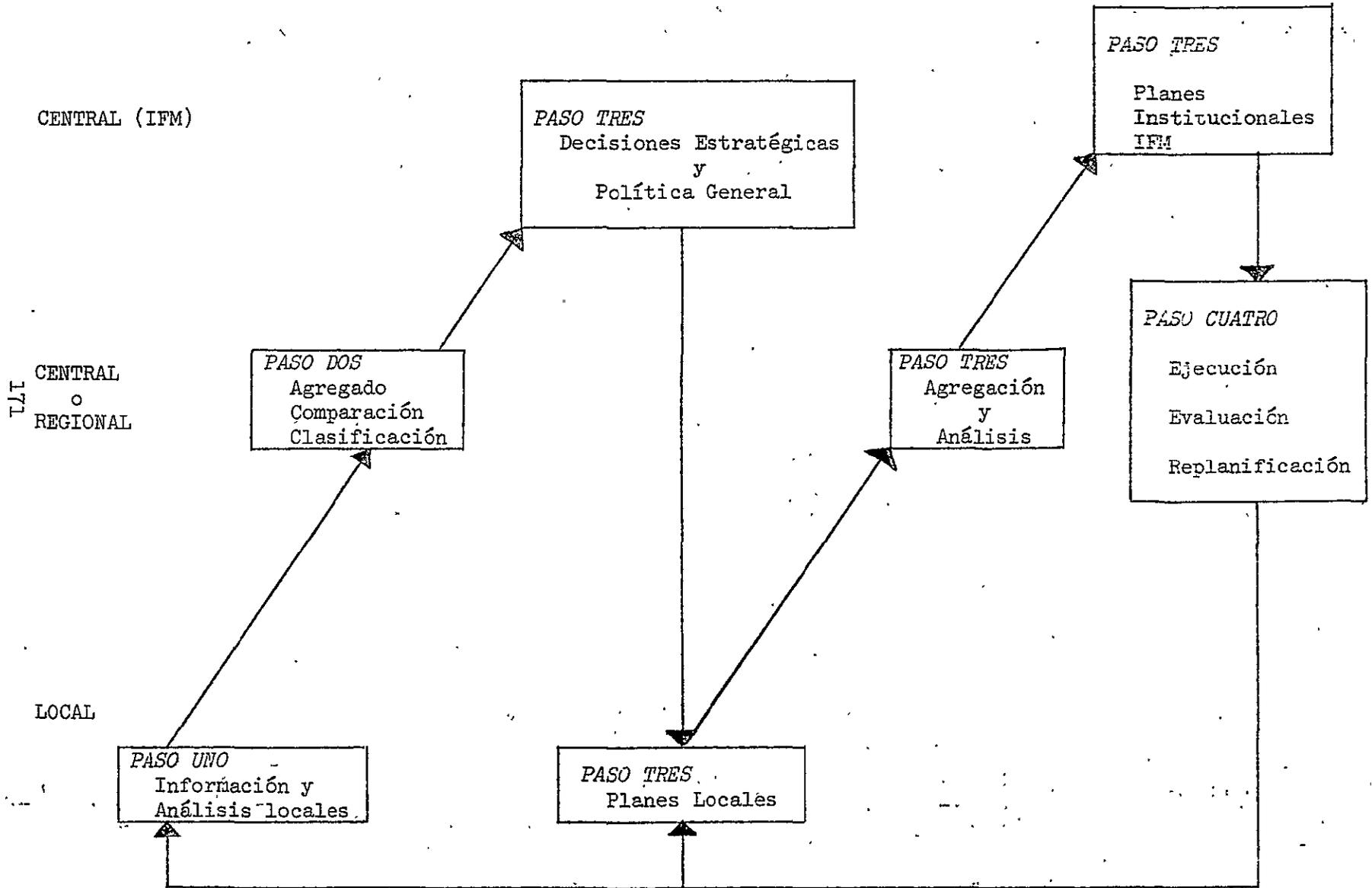
- a. La IFM prepara sus programas valiéndose de la información de diagnóstico recopilada al nivel local, en lugar de utilizar estimados especulativos y demandas a menudo subjetivas;

- b. La IFM formula una estrategia y plan propios, enlazándolos con los planes nacionales, pero sin definirlos externamente en forma total; y
- c. Los planes y disposiciones internos de la institución se derivan de resultados y cambios específicos previstos al nivel local, como una base clara y relativamente objetiva para la evaluación, nueva planificación y, de ser necesario, reorganización y modificación de la estrategia.

Cabe señalar una vez más que reconocemos que la aplicación de este enfoque diferirá ampliamente de un país a otro, según las realidades políticas y tradiciones culturales, la capacidad técnica de la IFM y de las administraciones locales, y la facultad creadora que se aplique al adaptar este material. La facultad creadora entrañará la aplicación de conceptos complejos en amplia escala, la determinación de soluciones modestas pero útiles durante las primeras etapas, y la asignación de personal técnico especializado donde más falta haga.

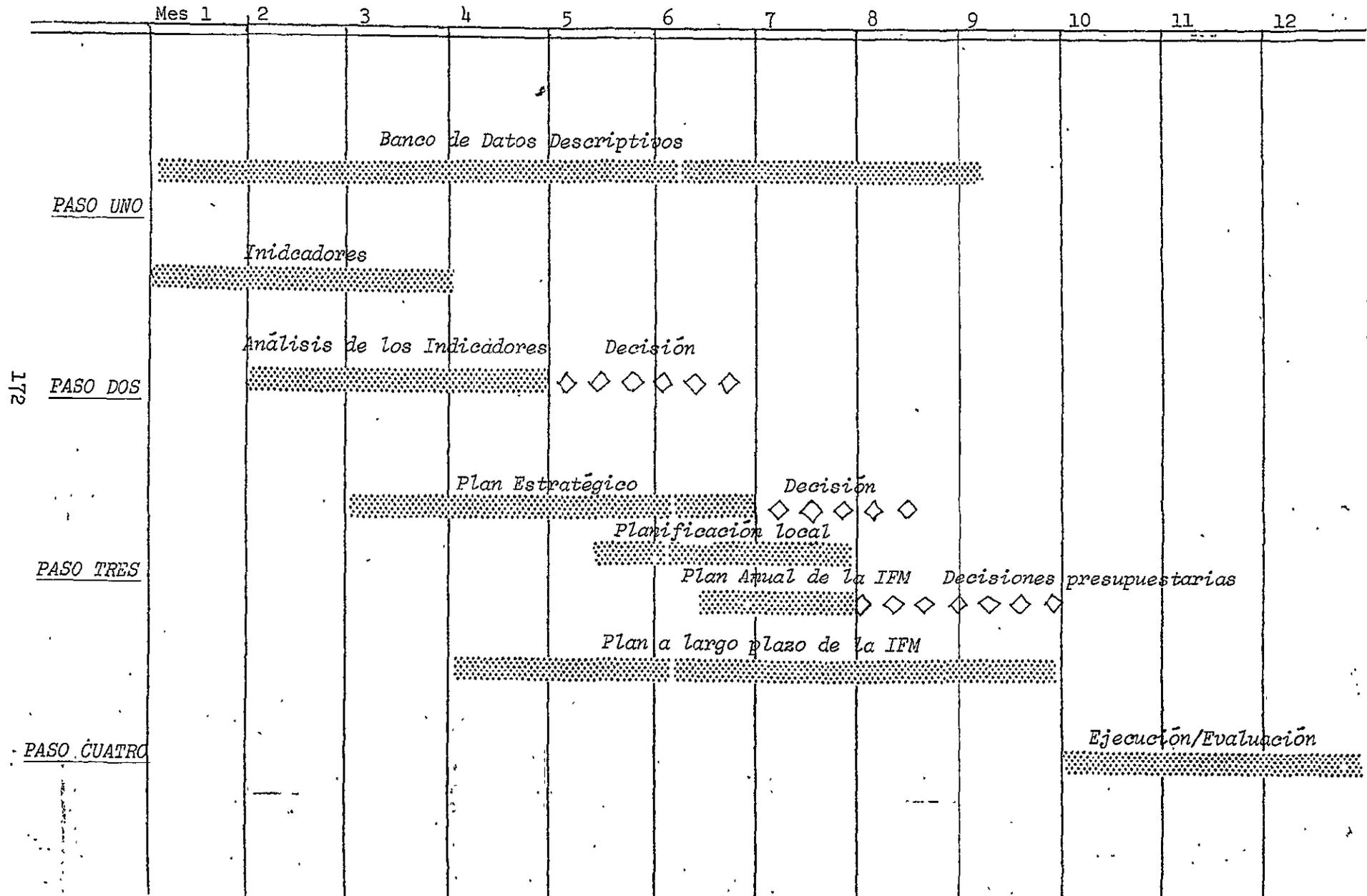
El resumen del proceso indica que es un círculo cerrado, cosa que en realidad es en muchos aspectos. En nuestro concepto, la programación no es una tarea que se hace una vez al año --es continua y forma parte de la vida de una institución y sus actividades. Las metas y objetivos no deberían ser rígidos, y la evaluación debería ser el tónico que mantiene vivo al programa. Cuando sea necesario hacer ajustes debido a acontecimientos inesperados o factores externos, también deberán hacerse los cambios en los objetivos y los recursos, y explicar bien las razones. El cuadro-resumen también muestra que el programa es una interacción constante entre los niveles local y nacional (y cuando fuere apropiado, regional) en todas las etapas. Esto, por supuesto, es la esencia del fomento municipal.

RESUMEN DE UNA PROGRAMACION LOGICA



CUADRO 5-6

CRONOLOGIA DEL PROCESO DE PROGRAMACION LOGICA



ANEXO A: BIBLIOGRAFIA ANOTADA

ANEXO A

BIBLIOGRAFIA ANOTADA

Las citas que aparecen a continuación se refieren a documentos obtenidos principalmente del Centro de Referencia de la AID, seleccionados aquí por su utilidad en la presentación de puntos básicos relativos al fomento municipal, así como por su valor como guías para otros trabajos técnicos.

Trabajos sobre Estrategias

1. James C. Miller, Regional Development: A Review of the State-of-the Art (Washington, D.C.: Oficina de Desarrollo Urbano, agosto de 1974).

En menos de 65 páginas, Miller presenta la lógica de la planificación espacial del desarrollo como una estrategia consciente que entraña el desarrollo de centros urbanos secundarios. Además de un análisis conciso de literatura analítica actual, resume y evalúa varios ejemplos de experiencias registradas en países en vías de desarrollo (especialmente latinoamericanos) y desarrollados. Una buena referencia básica.

2. Unidad de Administración Pública, Departamento de Asuntos Económicos, Organización de los Estados Americanos, "La Situación Financiera de las Municipalidades y el Papel del Gobierno Central en la América Latina", preparado para el Seminario sobre Servicios Centrales para Autoridades Locales, celebrado en Río de Janeiro de mayo a junio de 1968 (Washington, D.C., Organización de los Estados Americanos, 28 de enero de 1969). Original en español.

Ataca el aferrarse a "conceptos utópicos de autonomía" cuando la realidad es que el alcance de los servicios que se espera presten los gobiernos locales (conforme a la ley) es muy amplio en la mayoría de los países latinoamericanos, mientras que los recursos son limitados y las municipalidades dependen financieramente de los gobiernos centrales para obtener subsidios. Un mejor enfoque consiste en establecer normas, controles y bancos municipales, y convertir a los gobiernos locales en socios

integrales del desarrollo nacional, limitando, definiendo y delegando en ellos lo que en realidad pueden y deberían hacer. La asistencia en administración fiscal y financiera debería ir acompañada de créditos y subsidios condicionales, enlazando los proyectos principales con metas regionales y nacionales. Insta a que la financiación central y la asistencia técnica favorezcan el fortalecimiento de las poblaciones más pequeñas, y que un organismo central debería tener autoridad para aprobar presupuestos locales.

3. Rivkin/Carson, Inc. "Land Use Programming and the Intermediate-Sized City: A New Challenge for Developing Countries".

(Washington, D.C.; Oficina de Desarrollo Urbano, Oficina para Asistencia Técnica (TA/UD), Agencia para el Desarrollo Internacional, octubre de 1974); será publicado por Praeger durante 1975.

Valiéndose de estudios de casos de Brasil, Malasia y Turquía, este trabajo presenta los problemas del desarrollo de ciudades "no principales", desde el punto de vista de la planificación y control del uso de la tierra, un rótulo disciplinario que es ampliado y suavizando ligeramente por el contenido del informe y una definición del término por la oficina cliente de la AID, TA/UD. Examina problemas de información, diversos niveles de complejidad en la planificación, así como limitaciones políticas, administrativas y de personal. Recomienda proyectos piloto para el desarrollo de ciudades intermedias por medio de la asistencia internacional. Hace un examen útil de las condiciones previas necesarias para realizar dichos proyectos, y presenta criterios para identificar ciudades intermedias (población de 100.000 a 500.000 e una creciente complejidad en el desarrollo, rapidez de crecimiento, carácter no principal), páginas 135-140. En adición a lo anterior, la AID ha ampliado los criterios, especificando la importancia regional, principalmente una economía basada en la agricultura. La TA/UD está elaborando ahora tres proyectos piloto, uno en América Latina (Nicaragua), otro en Asia (Tailandia) y otro en Africa (un país de Africa Occidental que será identificado posteriormente).

4. Louis A. Rouse, "The Agency for International Development and the Municipality in Latin America", The XII Inter-American Municipal Congress and the Special Session of the Hispanic-Luso-American-Philippine Municipal Congress (Nueva Orleans, diciembre 11 de 1968).

Identifica cinco campos de proyectos relacionados con el desarrollo del gobierno local --a los que la AID ha prestado asistencia-- indicando que están dispersos y fragmentados. Sostiene que "el gobierno local eficaz requiere mayor reconocimiento como una de las instituciones vitales para un desarrollo social y económico firme y continuo". Recalca que "la distribución de responsabilidad municipal, urbana, comunitaria y rural para el desarrollo tiene que comenzar con una distribución racional dentro y entre todos los niveles de los planes gubernamentales y políticos y la estructura de poder". Ofrece un análisis breve de proyectos de la AID en apoyo de FUNDACOMUN, IBAM, INFOM y la Liga Municipal Dominicana.

5. División de Desarrollo Urbano, Organización de los Estados Americanos, "Memorándum de Programa: Programa de Desarrollo Urbano" (original en español, Washington, D.C., 15 de abril de 1975).

Una propuesta interna y preliminar para el programa de asistencia de la OEA en materia de desarrollo urbano durante los próximos cinco años, requiere la adopción de un programa de cuatro etapas: (1) Desarrollo Urbano Integral, (2) Mejora de "zonas residenciales subestándar", (3) Capacitación en planificación urbana y (4) Servicios de información sobre desarrollo urbano. La primera etapa comprende la ayuda a los estados miembros para formular "sistemas urbanos nacionales" que, entre otras cosas, significa el establecimiento de una jerarquía de ciudades y pueblos, formular estrategias y políticas nacionales para la descentralización, y apoyo de una mejor coordinación entre los niveles del gobierno.

Análisis de la Dimensión Administrativa

6. Mark W. Cannon, "Interactive Training Techniques for Improving Public Service in Latin America", en "Development Administration in Latin America", ed. Clarence E. Thurber y Lawrence S. Graham (Durham: Duke University Press, 1974), pág. 148-187.

Recalcando en forma consecuente las necesidades y sensibilidades de los administradores latinoamericanos, Cannon examina los requisitos para mejorar la capacitación en servicios gubernamentales, los métodos comúnmente utilizados en la América Latina (conferencias y seminarios, generalmente de naturaleza autoritaria) y los efectos de estos métodos sobre estilos administrativos y procesos decisorios. Luego analiza los métodos que se están empleando en y para la América Latina, haciendo hincapié

en el método de estudio de casos, y señalando la ausencia de materiales bien preparados relativos a los problemas del sector público en el contexto latinoamericano. Examina el potencial y las limitaciones de los laboratorios de relaciones humanas, juegos, instrucción programada, sistemas comerciales de capacitación y trabajos prácticos supervisados, haciendo referencias útiles a aplicaciones actuales, artículos y libros. El documento concluye con nueve recomendaciones específicas sobre investigación, organización y capacitación.

7. William O. Hall y otros: "Draft Report on the Work Group for the Review of the Programs in Management Improvement and Development Administration of the Agency for International Development" (Washington, D.C., Agencia para el Desarrollo Internacional, 1975).

En este proyecto inicial (actualmente remplazado por un documento basado en comentarios hechos por la AID de Washington y sus Misiones), se analiza el componente de administración de la asistencia extranjera, especialmente bajo los términos de programas sectoriales y en relación con el "nuevo mandato", que requerirá instituciones locales más fuertes y sensibles. Cuarenta recomendaciones cubren las políticas de la AID en cuanto a programación y administración, enfoques de programas sectoriales, investigación y desarrollo, relaciones entre donantes y los países en vías de desarrollo, intercambio de información y servicios de asesoría y capacitación general en administración. Aunque posiblemente no sean más que voces clamando en el desierto, las ideas del grupo de trabajo tendrían el potencial para mejorar el impacto institucional de la asistencia, quizá a expensas de aminorar su ritmo.

8. Jack Koteen, "Key Problems in Development Administration", Staff Paper (Washington, D.C.: Oficina de Asistencia Técnica, Oficina de Administración del Desarrollo, Agencia para el Desarrollo Internacional, febrero de 1970).

Entre cuatro amplias "zonas problemáticas" discute la "falta de capacidad para tomar medidas al nivel local: la insuficiencia del gobierno local y de los servicios centrales sobre el terreno, identificando la baja prioridad que se le confiere al desarrollo local, instituciones nacionales deficientes para el desarrollo local, falta de capacidad financiera al nivel local,

falta de capacidad para la planificación al nivel regional, falta de capacidad administrativa, falta de lazos entre las autoridades centrales y locales; y bajo nivel de participación popular. Como se ilustra en nuestro informe, estos problemas persisten y todavía no se han diseñado medios eficaces para corregirlos.

9. Padco, Inc. "Strengthening Urban Administration in Developing Countries with Emphasis on Latin America". Intercambio de Ideas y Métodos No. 67, preparado para la Agencia para el Desarrollo Internacional (Washington, D.C.: Departamento para la Vivienda y el Desarrollo Urbano, julio de 1971).

Aunque fue presentado con carácter "provisional" y "especulativo", este informe ofrece un análisis útil y concienzudo de una amplia variedad de problemas en América Latina con respecto a la administración urbana, planificación y coordinación del desarrollo, diferencias en datos e información, incluso referencias a países determinados y a trabajos publicados útiles. Hace hincapié en la importancia de integrar el desarrollo urbano como un factor importante en la planificación del desarrollo nacional, y de establecer políticas y normas nacionales para guiar a otros niveles de gobierno. Aboga por la aplicación de sistemas simplificados.

Análisis de Técnicas

10. Doctores Orlando Elbittar y Andrés Santos López: "Bases para la Creación de Bancos Municipales a Nivel Nacional", Caracas, Venezuela: AVECI, marzo de 1972), presentado ante el Seminario Interamericano sobre Bancos Municipales.

Se refiere a asuntos prácticos y de política, inclusive la necesidad que hay de contar con esas instituciones, sus funciones, financiación, organización. Se concentra principalmente en la función bancaria, prestando poca atención a otros elementos del fomento municipal.

11. Cheryl A. Lassen, "Planning for 'Integrated' Sub-National Change: Salient Issue Areas", documento preparado para la División de Metodología de la Asistencia Técnica, Agencia para el Desarrollo Internacional, (Washington, D.C., febrero de 1975).

Después de haber participado en un programa veraniego de estudio y trabajo, la Srta. Lassen analiza diversos criterios para métodos de desarrollo regional (cuencas de ríos, desarrollo agrícola intensivo, asentamientos en fronteras, polos de crecimiento, etc.), y quizá de gran utilidad, ofrece un resumen y referencias técnicas sobre encuestas y recopilación de datos, utilizando contabilidad macro-social y estudios mediante fotografías aéreas. Presenta una extensa bibliografía sobre estos temas.

12. Stanford Research Institute, "Participatory Democracy Through Effective Institutions", un informe sobre el Título IX de la Ley de Asistencia para el Exterior (Washington, D.C.: Agencia para el Desarrollo Internacional, diciembre de 1970).

En este informe se pide una mejor definición de los objetivos del Título IX, la recopilación de datos de referencia como base para una evaluación más exacta, y una programación más eficaz para lograr resultados y alcanzar los grupos-meta previstos. Basándose en varios estudios de casos, inclusive un proyecto de productividad arrocera en Filipinas, el informe distingue entre distintas clases de participación: (1) participación en el proceso decisorio, (2) participación en la ejecución, (3) participación en la distribución y (4) participación en la integración. Ofrece indicadores para medir cada una de estas clases. Criticado en el aerograma de presentación de la AID por exponer lo obvio y exigir un desempeño ideal que es imposible de alcanzar cuando se está reduciendo el personal de las Misiones de la AID.

13. Albert Waterston, "Administrative Implications of Increasing Sub-National Regional Planning", presentado ante el Seminario Interregional sobre Organización y Administración de Organismos de Planificación del Desarrollo, Kiev, octubre de 1972 (Documento de las Naciones Unidas ESA/PA/AC. 1/6, 31 de agosto de 1972).

Un análisis conciso y, como acostumbra Waterston, un meticuloso examen de los criterios para que en el desarrollo regional se reconozcan sus problemas, tales como una distribución demorada de los recursos y problemas de coordinación durante la ejecución. Describe diversos enfoques empleados en países como Yugoslavia, España y Brasil. Insiste en que la planificación debe contar en la mayor medida posible con la participación de grupos locales

existentes y tener menos participación directa de técnicos del gobierno central. Recomienda que los nuevos sistemas de datos quizás tengan que ser menos exactos y matemáticos de lo que querrían los técnicos, pero que deben definirse cuidadosamente para que puedan ser descentralizados. Menciona un proyecto para capacitar con rapidez grandes números de planificadores regionales mediante el empleo de materiales programados.

ANEXO B: CUADROS - EJEMPLOS DE ESTUDIOS DE PAISES

ANEXO B

CUADROS - EJEMPLOS DE ESTUDIOS DE PAISES

ANEXO B - Introducción

Los cuadros presentados a continuación fueron preparados durante la evaluación que hicimos de la IFAM y la INFOM. Los incluimos en este informe como ejemplos de las determinaciones al nivel de país a las que se alude en los Capítulos 1 y 2, de parte del material conceptual señalado en el Capítulo 3, y los puntos planteados en el Capítulo 4 sobre la participación de la AID.

A cada cuadro le antecede una breve nota explicatoria de su significado, y en ellos se indican referencias cruzadas con el texto de este informe.

Estos cuadros son:

- B-1 Necesidades Básicas de Servicios de las Municipalidades Guatemaltecas
- B-2 Actividad Crediticia de INFOM - 1970-74
- B-3 Distribución por Porcentaje del Total de Empréstitos concertados por la INFOM
- B-4 Asistencia Crediticia...INFOM...Presupuestada y Real
- B-5 Expectativas de los Proyectos de la AID y Resultados de la Evaluación (INFOM)
- B-6 Modelo de Organización propuesta para la INFOM
- B-7 Relación entre los Empréstitos de la IFAM y la Reforma Administrativa
- B-8 Distribución de un Mes de Trabajo del Director Ejecutivo
- B-9 Ejemplo de Plan de Trabajo Conjunto
- B-10 Planificación y Utilización de la Investigación

CUADRO EJEMPLO B-1

Este cuadro fue el resultado de una encuesta de ocho semanas de duración sobre las necesidades básicas en materia de servicios de las municipalidades guatemaltecas. La encuesta fue llevada a cabo por la nueva unidad de planificación de la INFOM, como parte de su autoevaluación. Es indicativa de dos cosas:

- a. El hecho de que cuando se fija una clara prioridad al efecto, se pueden recopilar con rapidez datos básicos al nivel nacional; y
- b. El limitado contenido de las encuestas que realizan las instituciones de fomento municipal. Esta encuesta es representativa de la concentración bastante estrecha de INFOM en la actividad de subproyectos.

Véanse los párrafos 3.2.1 y 5.2 en el texto.

CUADRO B-1

Necesidades Básicas de Servicios de las
Municipalidades Guatemaltecas

(324 Municipalidades^a)

Tipo de Servicio	Condiciones Satisfactorias		Condiciones Aceptables		Condiciones Deficientes		Ninguna Presente		Total de Condiciones Deficientes o de Ninguna Presente	
	No. ^b	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
Agua Potable	117	36	55	17	123	38	29	9	152	47
Desagues	91	28	32	10	3	1	198	61	201	62
Electricidad	233	72	39	12	23	7	29	9	52	16
Mercados	107	33	55	17	36	11	126	39	162	50
Mataderos	81	25	71	22	81	25	91	28	172	53
Edificios Municipales	169	52	110	34	45	14	--	--	45	14
Clínicas Médicas	243	75	16	5	52	16	13	4	65	20
Totales	1041		378		363		486		849	

181

^a Excluye municipalidades de Ciudad Guatemala y Nueva Concepción. Datos adaptados de Plan Básico, cuadro 1-15.

^b De municipalidades.

Fuente: Plan de Apoyo Básico - 1975

Checchi combinó dos cuadros incluidos en el Plan de Apoyo Básico interno de INFOM para demostrar la modalidad de las políticas crediticias "eficaces" según se reflejan en la distribución que hace el Instituto de fondos para préstamos subordinados y el número de proyectos por cada tipo de subproyecto. El cuadro también muestra la distribución de proyectos, por categoría de municipalidad (basado en niveles de población), y desglosa la forma en que los fondos fueron distribuidos según las fuentes de los fondos (capital de INFOM, y fondos para préstamos suministrados por el Banco Interamericano de Desarrollo y la AID).

Véanse los párrafos 2.2.5 y 3.2.4 en el texto.

CUADRO B-2
Actividad Crediticia de INFOM en Proyectos - 1970-74

	Por Categoría Municipal								Por Fuente del Capital							
	Categoría 1		Categoría 2		Categoría 3		Categoría 4		AID ^b		BID ^c		INFOM ^d		TOTAL	
	Cant. ^a	No.	Cant.	No.	Cant.	No.	Cant.	No.	Cant.	No.	Cant.	No.	Cant.	No.	Cantidad	No.
Municipalidades Existentes	22	100	114	100	96	100	94	100							326	100%
Municipalidades Servidas	19	86	103	90	91	95	72	77							285	87%
Agua	466,433	30	651,823	41	326,854	21	126,862	8	132,429	6	405,214	10	1,034,339	84	1,571,982	100
Desagues/Alcantarillado	90,089	19	209,648	45	123,201	26	45,707	10	18,279	1	90,038	9	360,328	38	468,645	47
Pavimentación /Puentes/Caminos Rurales	188,968	31	413,626	113	92,846	46	10,566	10	--	--	--	--	706,006	66	706,006	66
Escuelas	13,895	3	259,091	60	116,055	27	43,294	10	--	--	--	--	432,335	127	432,335	127
Ayuntamientos	12,516	1	588,830	69	152,334	18	105,669	12	--	--	--	--	859,349	91	859,349	91
Electrificación	298,300	43	199,696	29	125,780	18	65,181	10	--	--	--	--	688,957	65	688,957	65
Mercados	1,289,040	33	1,679,288	43	599,280	15	343,903	9	789,025	44	--	--	3,122,486	92	3,911,511	136
Consultorios Médicos	--	--	48,409	23	103,268	49	59,519	28	162,870	36	--	--	48,326	10	211,196	46
Mataderos	129,309	42	39,429	13	103,293	34	34,184	11	141,900	28	--	--	164,314	12	306,215	40
Varios	268,132	46	276,656	47	19,622	3	21,328	4	--	--	--	--	585,739	48	585,738	48
TOTAL	2,756,692	28	4,366,496	45	1,762,533	18	856,213	9	1,244,503	115	495,252	19	8,002,178	633	9,741,934	766

184

Fuente: Plan de Apoyo Básico - 1975 - Adaptado por Checchi & Company

^a En quetzales.

^b En septiembre de 1974.

^c En septiembre de 1974.

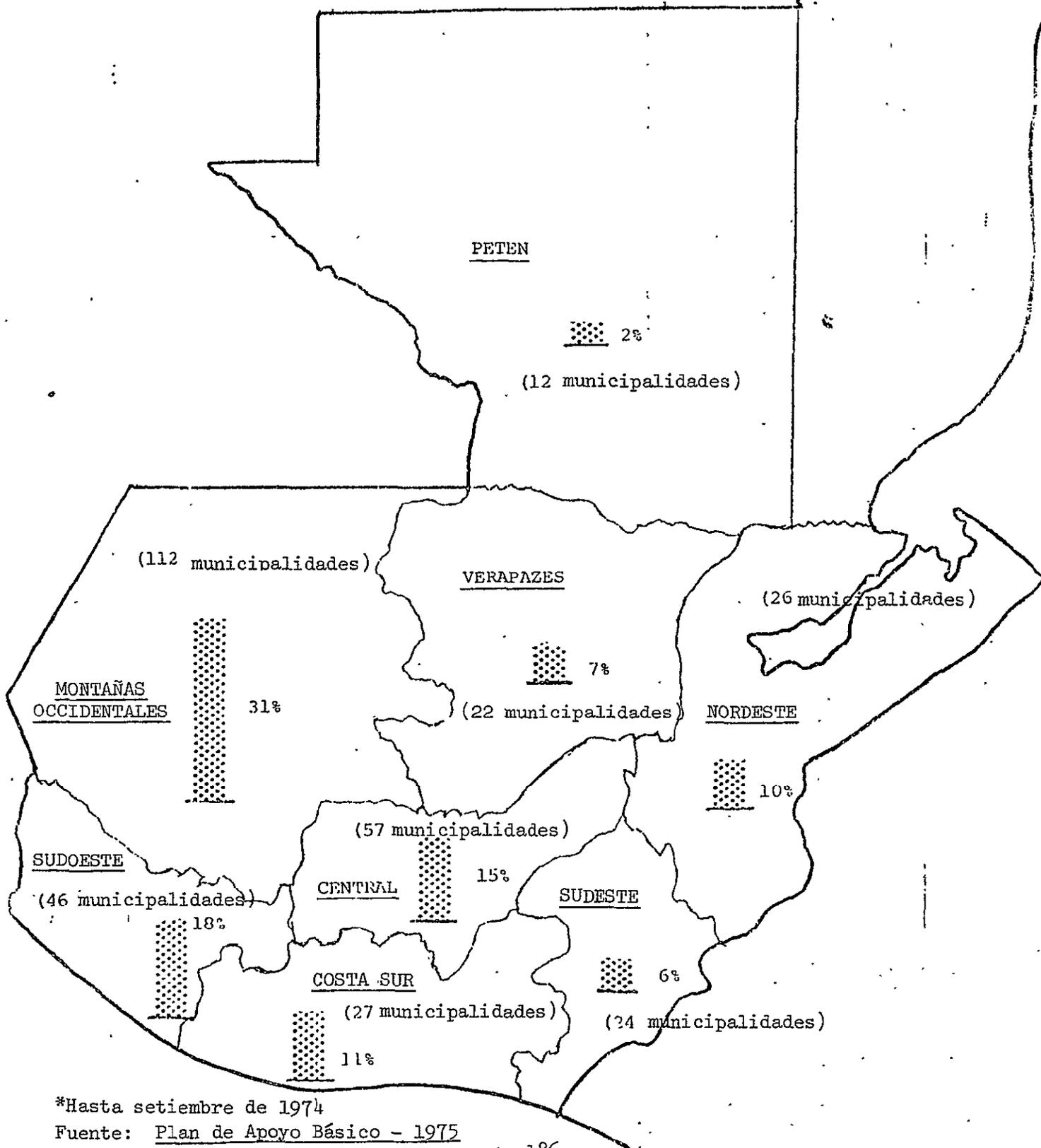
^d En septiembre de 1974.

CUADRO EJEMPLO B-3

Este mapa-bosquejo de Guatemala, dividido en las regiones de desarrollo propuestas, muestra la distribución geográfica de los fondos de crédito municipal de INFOM. El régimen parece ser de una distribución uniforme, aunque el cuadro sería más útil si las cifras de población de las regiones hubiesen estado disponibles para los fines de la comparación.

Véase el párrafo 1.3 en el texto.

Distribución Porcentual del Total de
Empréstitos Concertados por la INFOM con las Municipalidades,
por Regiones
1970 - 1974*



*Hasta setiembre de 1974

Fuente: Plan de Apoyo Básico - 1975

Las columnas de este cuadro revelan las variaciones bastante notables entre las proyecciones de la actividad crediticia, según la presentan los planes y presupuestos de INFOM, y los resultados reales. También ilustran la diferencia entre las obligaciones previstas de fondos de créditos extranjeros (indicados como más o menos constantes durante 1972, 1973 y 1974) y el régimen real del lento inicio, seguido por el rápido trámite y aprobación de préstamos subordinados. Hemos alegado que estos regímenes se podrían cambiar por medio de una mejor planificación de programas y diseños más minuciosos de los proyectos por la AID.

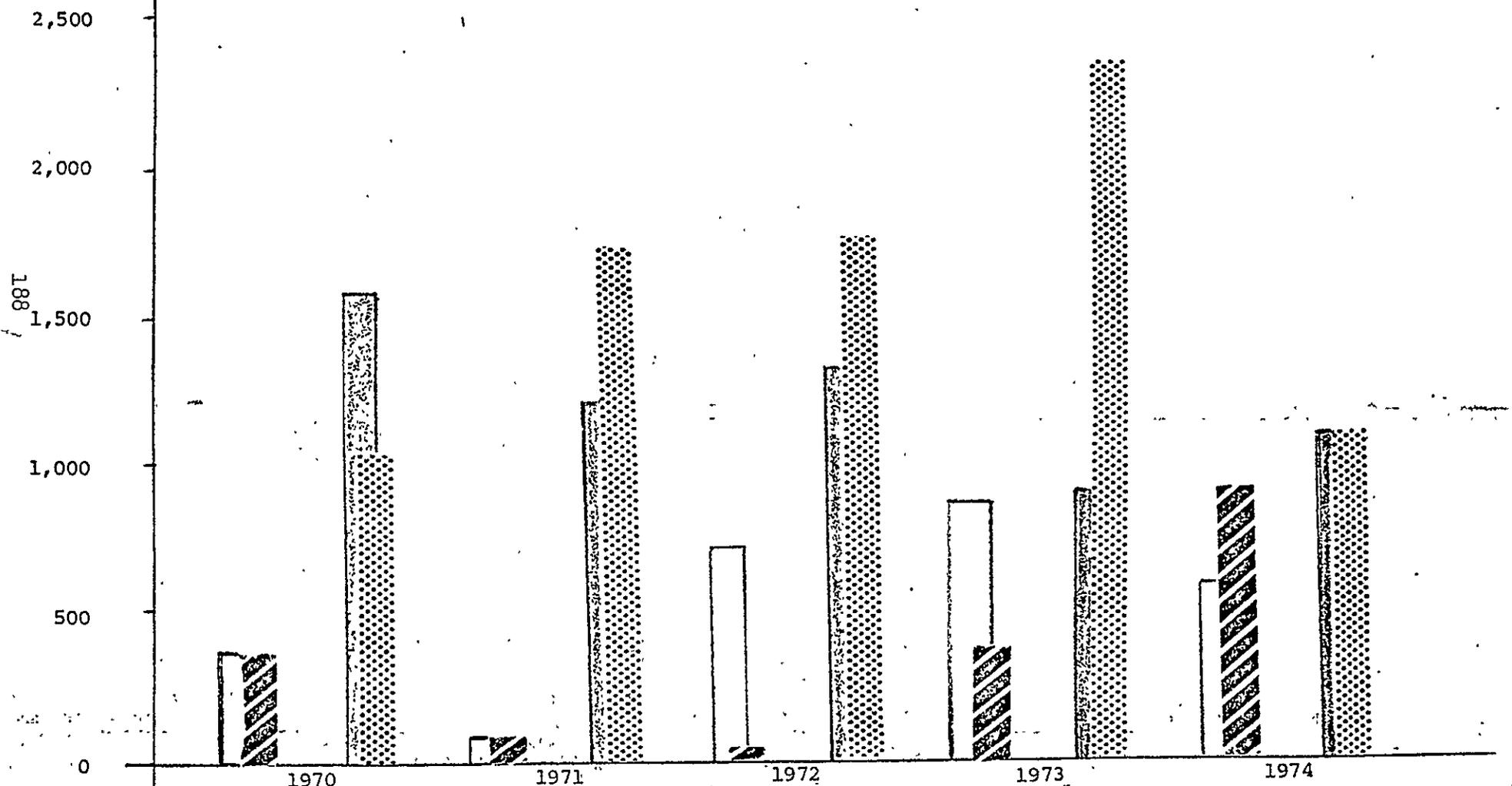
Véanse los párrafos 2.2.2, 2.2.7, 4.2, 4.3 y 5.4 del texto.

Miles de
quetzales

CUADRO B-4

Asistencia Crediticia a las Municipalidades, con Fondos de INFOM y de
Asistencia Extranjera Presupuestada y Real

1970 a 1974^a



^aHasta septiembre de 1974

Fuente: Plan de Apoyo Básico - 1975
(dos gráficas combinadas)

□ Fondos Presupuestados BID-AID ▨ Fondos Reales BID-AID
▤ Fondos Presupuestados INFOM ▩ Fondos Reales INFOM

CUADRO EJEMPLO B-5

En INFOM tomamos el texto en el que se describen los objetivos y expectativas en cuanto a proyectos en el Documento de Asistencia de Capital del Empréstito Concedido por AID, y lo comparamos con los resultados de nuestra evaluación. El propósito era llamar la atención hacia los tipos de declaraciones hechas en relación con los documentos de empréstitos y señalar lo engañoso que es suponer que esa actividad crediticia, sin los concomitantes insumos y cambios institucionales, dará por resultado una mejor administración y fomento municipales. Este análisis también reveló el problema de declarar que el proyecto tendrá un efecto económico cuando los tipos de subproyectos no son esencialmente de índole económica.

Véanse los párrafos 3.2.2 y 4.2 en el texto y el Cuadro 1-1.

Expectativas de los Proyectos de la AID y Resultados de la Evaluación

EXPECTATIVAS DE PROYECTOS¹

RESULTADOS DE LA EVALUACION

a. Para la población de las comunidades donde se llevan a cabo los proyectos:

i. Una mejor instalación con beneficios sociales y económicos. El nuevo sistema de agua potable, mercado, matadero u otros proyectos, tendrán un beneficio directo para la comunidad servida. Ahorrrará largos viajes hasta la actual fuente de agua; suministrará un sistema de agua, un mercado, un matadero o alcantarillado más sanitarios, con los resultantes beneficios en cuanto a salud; brindará la oportunidad de obtener ventajas económicas que no podrían lograrse de otro modo, al ofrecer espacio en el mercado, matanza de resés y venta de carnes, o la nueva posibilidad de moler granos, u otras actividades más económicas gracias a la introducción de la electricidad.

ii. Un sentido de progreso y de ánimo en la comunidad. La presencia de estos proyectos en las comunidades rurales ayudará mucho a fortalecer el ánimo de la comunidad, desarrollar la auto-confianza necesaria para resolver problemas de la comunidad y mejorar sus condiciones de vida. Este espíritu es vital para el desarrollo y para alentar al pueblo a que permanezca en estas comunidades rurales en lugar de emigrar a las grandes ciudades.

b. Para los gobiernos municipales participantes:

i. Un gobierno municipal más sólido. Estos proyectos los ejecutará el

Nuestras determinaciones demuestran que el agua potable está ahora más cerca de los hogares. Los beneficios sanitarios derivados del proyecto dependen de que se le dé capacitación apropiada a los administradores de los servicios; encontramos que INFOM carece de medios sistemáticos para ofrecer tal capacitación una vez concluido un proyecto. Hallamos resultados muy variados respecto a este beneficio. Según observamos en II-1-4, las ventajas económicas parecen mínimas. Las mismas personas siguen dedicadas a las mismas actividades que antes, ganando muy poco más, y pagando una tarifa algo más elevada por el servicio. Se ha registrado un cambio marginal, pero muy poca mejoría.

Fundamentalmente, los subproyectos son un contrato entre INFOM y los dirigentes municipales que están en el poder en un momento determinado, y aunque en algunos casos la comunidad ha sido consultada en reuniones públicas, con frecuencia no se ha enterado de cómo se formuló el proyecto. Los beneficiarios han sido los residentes del pueblo la mayoría de las veces y, en algunas ocasiones, aunque no todas, la impresión que tenían de la municipalidad mejoró al llevarse a cabo el proyecto. No tenemos prueba de que los proyectos afecten los regímenes de migración o las decisiones al respecto. Que nosotros sepamos, no existen datos disponibles que sirvan para formar una opinión responsable.

gobierno local con sus propios esfuerzos. Psicológicamente, estos tipos de proyectos fortalecen al gobierno municipal en todas sus actividades, al demostrarle a los residentes de la comunidad que puede introducir la modernización y contribuir al desarrollo de la localidad.

- ii. Mejores ingresos y administración para la municipalidad. La mayoría de las instalaciones que se construirán producirán ingresos adicionales para el gobierno municipal. Esto, juntamente con la asistencia técnica que suministrará INFOM a las municipalidades participantes, les permitirá mejorar sus sistemas financieros y administrativos.

c. Para las actividades de INFOM en cuestiones de fomento municipal:

- i. Asistencia para las municipalidades a las que INFOM no sirve eficazmente en la actualidad. Los fondos le permitirán a INFOM ampliar sus actividades para atender municipalidades rurales pequeñas que no han compartido plenamente sus servicios. Con esto INFOM podrá cumplir con su responsabilidad de colaborar en el desarrollo de todas las municipalidades.
- ii. Ampliación de las actividades de asistencia técnica de INFOM. El personal adicional que empleará INFOM para administrar este fondo le permitirá ampliar su asistencia técnica y actividades de capacitación para abarcar a todas las municipalidades. INFOM se ha dado cuenta de que éste es uno de los

Esto quizá haya ocurrido. Nuestro estudio no fue lo suficientemente riguroso como para formular un juicio al respecto. Nuestras opiniones aparecen en el párrafo anterior, o sea, que los proyectos fueron realizados por la INFOM con sus propios esfuerzos, en consulta con los dirigentes elegidos, pero no de manera tal que en ellos participase activamente la población en general.

Este no fue siempre el caso. La esperada asistencia técnica no se hizo realidad. Las tarifas cobradas a los usuarios por la mayoría de los proyectos que estudiamos eran demasiado bajas para que produjesen un ingreso neto que beneficiase a las municipalidades y a las clínicas médicas. Los proyectos de desagües y pavimentación no producen ingresos, sino que más bien representan una deuda para las municipalidades.

Sin duda alguna, se han realizado proyectos en municipalidades que anteriormente no habían calificado para recibir créditos de INFOM, en especial cuando se aumentó el subsidio del 12 al 45 por ciento. Por consiguiente, el insumo aportado por la AID ayudó a INFOM a ampliar su cobertura.

Este esfuerzo no se produjo, tal como hemos documentado a plenitud en este informe, y la AID no hizo valer su influencia para asegurar que se diesen los pasos necesarios dentro o por medio de INFOM, para que se llevase a cabo.

aspectos importantes de su responsabilidad en cuanto al fomento municipal que no había podido atender en la medida de lo necesario.

d. Para el gobierno y la nación considerada en su conjunto:

- i. Un programa eficaz de obras públicas para comunidades pequeñas de la nación. Nunca habrá fondos centrales suficientes para suministrar los servicios públicos necesarios en los pueblos pequeños del país. Estas necesidades sólo se pueden satisfacer mediante los aportes a un programa basado en iniciativa y financiación locales. Este es un tal programa.
- ii. Un régimen equilibrado de crecimiento urbano-rural. Para reducir la tasa de migración a los centros urbanos tiene que registrarse un progreso visible y deben existir oportunidades económicas en los pueblos pequeños y en las zonas rurales del país. Estos proyectos no invertirán la tendencia hacia la urbanización, pero sí contribuirán a mejorar las condiciones de las comunidades rurales y a convertirlas en lugares más atractivos para vivir. Los factores (de "atractivo") que motivan la migración hacia los centros urbanos serán tan fuertes como siempre, pero se espera reducir los factores (de "empuje") de condiciones rurales no satisfactorias.
- iii. Un problema social y económico secundario al que deberá hacer frente el proyecto de préstamos es el del rápido crecimiento de los principales centros urbanos. La población de la capital está creciendo a razón de casi un 6% anual. La creciente concentración de población en la capital creará graves

Aunque estamos de acuerdo con el concepto fundamental, y en que la iniciativa local ha sido recompensada, no vimos que el programa hubiese recompensado los esfuerzos de financiación local, sino que los sustituyó, y de muchas maneras reforzó el sistema de dependencia paternalista del gobierno nacional.

Tenemos una duda básica en cuanto a si la infraestructura social por sí sola puede modificar fundamentalmente el factor de "empuje", si en las zonas rurales se carece de verdaderas oportunidades económicas en forma de nuevos empleos o de cambios en la producción agrícola. Hemos señalado que los gobiernos locales pueden participar en los esfuerzos nacionales destinados a mejorar las condiciones sociales y económicas en las zonas rurales, pero que las municipalidades todavía no han sido incluidas como nivel de gobierno interesado en todos los sectores.

problemas sociales y políticos, así como económicos. Como el deseo de lograr un mejor bienestar económico es la razón principal para la migración hacia la capital (y dos o tres centros urbanos adicionales), una mejora en el bienestar material en las zonas fuera de los grandes centros urbanos puede ayudar a reducir esa migración.

¹ Fuente: Documento de la AID sobre Asistencia de Capital, INFOM -- Small Municipalities Development Fund. Junio 23 de 1969, páginas 15 a 19.

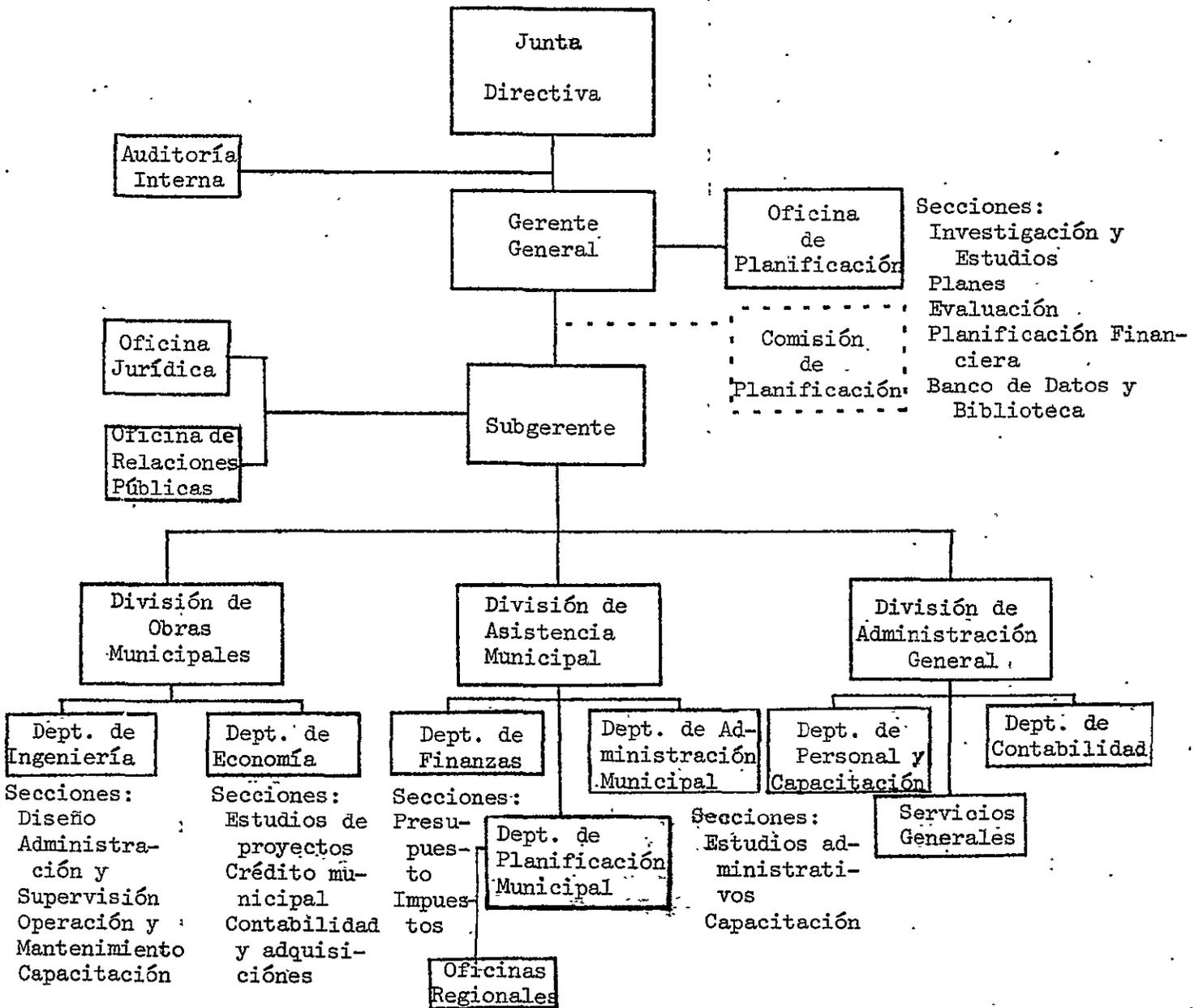
CUADRO EJEMPLO B-6

Cuando visitamos INFOM, la nueva administración estaba haciendo un examen minucioso del programa del Instituto, de su organización y sus funciones de apoyo administrativo. Este modelo provisional de organización representa una de varias ideas para equilibrar más la estructura y ha sido concebido como una manera de resolver el problema específico de tener tres unidades técnicas y sólo un pequeño grupo de empleados para vigilar el proceso del fomento municipal. En esta propuesta se agrupan las funciones de proceso bajo la División de Fomento Municipal, y las actividades referentes a proyectos, tanto técnicas como económicas, bajo la División de Obras Municipales. También conversamos acerca de la posibilidad de incluir una Comisión de Planificación, integrada por el Gerente y el Subgerente, el jefe de la Oficina de Planificación y los Jefes de División, para formular planes de programas y estudiar su desempeño.

Véanse los párrafos 1.5, 2.2.4, 2.2.6 y 3.3 y el Cuadro 1-4 en el texto.

CUADRO B-6

Modelo de Organización Propuesta para INFOM



Fuente: Checchi & Company

CUADRO EJEMPLO B-7

En nuestra evaluación de IFAM nos concentramos en la relación entre la actividad crediticia y la reforma administrativa, a fin de observar hasta qué punto estos elementos habían estado entrelazados durante los dos primeros años de actividades de IFAM. El cuadro muestra que los préstamos subordinados fueron utilizados pocas veces como una oportunidad para instituir reformas que no fuesen aquellas directamente relacionadas con la amortización del empréstito subordinado. La asistencia técnica y la asistencia financiera no estaban coordinadas lo suficiente como para lograr un impacto concentrado en las municipalidades beneficiarias.

Véanse los párrafos 1.5, 2.2.4, 3.3 y 5.4 del texto.

CUADRO B-7

RELACION ENTRE LOS EMPRESTITOS DE IFAM Y LA REFORMA ADMINISTRATIVA

Período	Número de Empréstitos	Número de Municipalidades ^{1/}	Estudios Admi- nis/Financieros Realizados		Número y Tipos de Condiciones Administrativas Necesarias ^{3/}						Encargados de Pres- tar la Asistencia	
			Depto. Opera- ciones	Depto. Asist. Téc. n.	Nin- guno	Estudio de Admin.	Estudio Financ. Admin.	Aplicar Reformas ^{4/}	Reformas en Cata- stro Tari- fas ^{5/}	Otros ^{6/}	Depto. de Asist. Técnica	Depto. de Operacio- nes
Primer semestre 71	5	5	3	0	3	0	2	0	0	0	1	1
Segundo semestre 72	9	9	5	4	0	0	3	4	0	2	8	1
Tercer semestre 72	22	19	2	5	4	0	3	0	15	0	16	3
Cuarto semestre 73	12	8	0	0	4	0	0	0	6	2	3	4
TALES	48	41	10	9	11	0	8	4	21	4	28	9

1. Siete municipalidades recibieron más de un empréstito de IFAM.
2. Enumerados conforme a los empréstitos aprobados, en lugar de hacerlo por municipalidades.
3. Se han agrupado ciertas condiciones, según se explica en las notas siguientes.
4. Casi todas las condiciones implican la aplicación, pero algunas de ellas se refieren a reformas generales.
5. Incluye tarifas para alumbrado público, recolección de basura, alumbrado público, reparación de caminos, servicios de agua.
6. Incluye el seguro de equipos adquiridos con préstamos de IFAM, el establecimiento de alquileres, seguros sobre edificios.

FUENTE: Resumen de Checchi del Documento sobre el Departamento de Operaciones de IFAM.

CUADRO EJEMPLO B-8

Le pedimos al Director Ejecutivo de IFAM que calculase la cantidad de tiempo que empleó en diversas actividades internas y externas. La modalidad aquí mostrada fue observada en las otras IFM, lo que da lugar a nuestras observaciones sobre el nuevo cargo de "Gerente Técnico".

Véanse el Cuadro 2.3 y los párrafos 2.2.3 y 4.6 del texto.

CUADRO EJEMPLO B-8

Distribución de un Mes de Trabajo del Director Ejecutivo

<u>ACTIVIDAD</u>	<u>DIAS DE TRABAJO</u>
1. Junta Directiva - Preparación y Reuniones	6
2. Departamentos de Operaciones, Asistencia Técnica, Jurídico	3,5
3. Departamentos de Servicios Generales y Contabilidad; Trámite de correspondencia general	4
4. Reuniones con la Comisión Técnica	1
5. Reuniones con la AID, contactos	1
6. Proyectos especiales	2
7. Reuniones con delegaciones municipales	2
8. Reuniones interdepartamentales	2
9. Visitantes internacionales, contactos	1
	<hr/> 22,5

Entre nuestras recomendaciones a IFAM, preparamos un modelo provisional de plan de trabajo conjunto entre el municipio y la IFM, en el que se identifica la naturaleza, oportunidad y secuencia de las tareas que ha de realizar la municipalidad, la IFM y otros organismos técnicos. Este cuadro es un resumen gráfico de ese concepto.

Véanse el Cuadro 5-4 y los párrafos 3.3 y 5.4 del texto.

CUADRO B-9

EXAMPLE OF JOINT WORK PLAN
(Ejemplo de Plan de Trabajo Conjunto)

RESPONSIBLE ENTITY
(Entidad Responsable)

TYPE OF WORK
(Clase de Trabajo)

MONTH/TASKS (Mes)/(Tareas)								
0	1	2	3	4	5	6	7	8

MUNICIPALITY
(Municipalidad)

Admin.
Financial
Project

a					b			
		c				d		
		e	f					

Reformas Administrativas: a(Details-^{1/}Detalles) b(-----)
c(-----) d(-----)

Reformas Financieras: e(-----) f(-----)

Planeación y Ejecución del Proyecto

IFAM

Technical Assistance
Operacions

a				b		b		b
		c				d		d

Asistencia Técnica a(-----) b(-----)
Operaciones c(-----) d(-----)

OTHER AGENCY
(Otra Agencia)

Planning
Materials
Equipment

a								
		b						
		c						

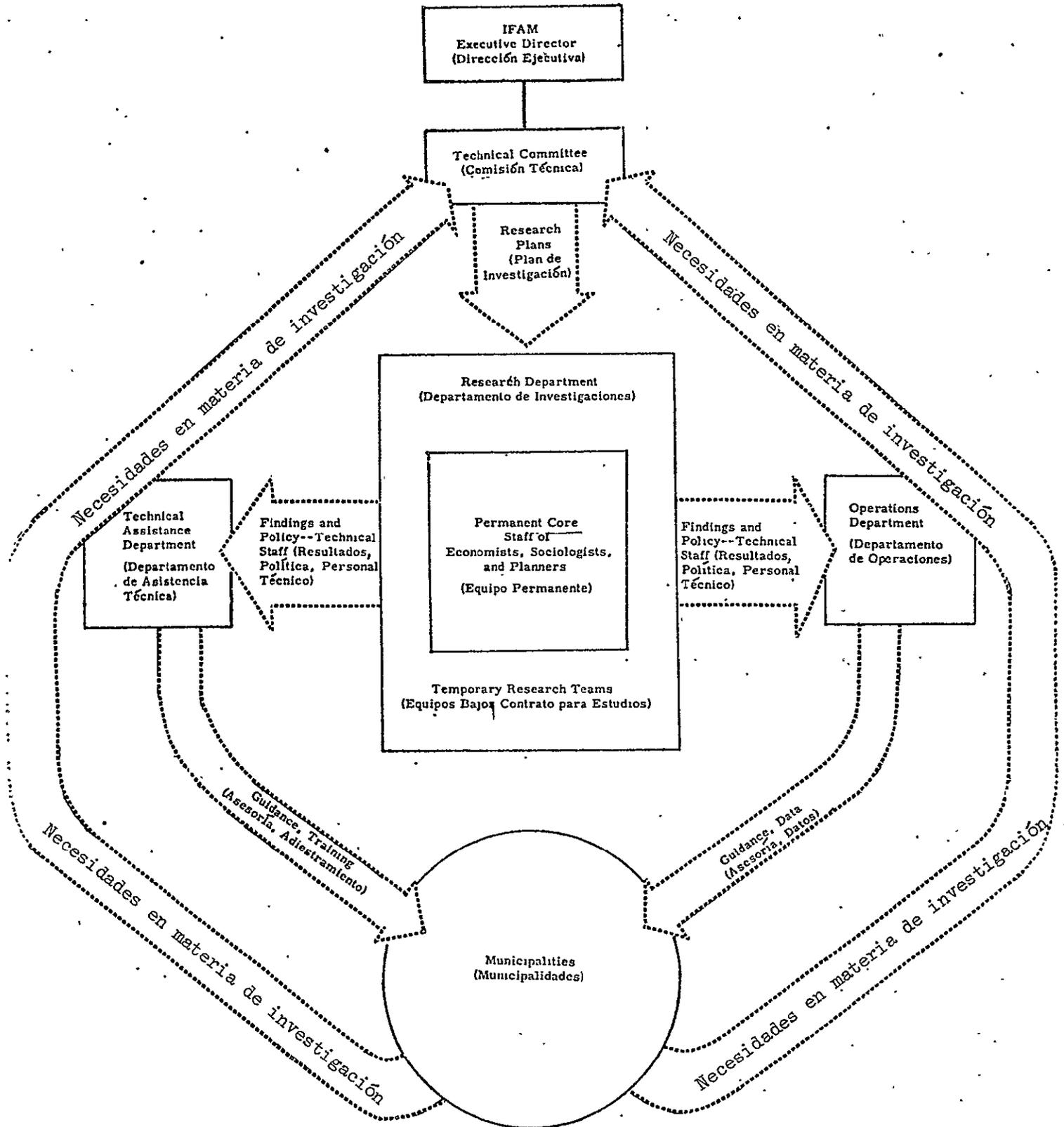
Planeamiento a(-----)
Materiales b(-----)
Equipo c(-----)

^{1/} Frases breves que expliquen el trabajo.

Nuestro estudio de IFAM (y subsiguientemente de otras IFM) reveló que existe un problema general respecto de la identificación de necesidades de investigaciones o estudios, en cuanto a la forma en que se deben llevar a cabo para que resulten útiles y sobre cómo adoptarlos y utilizarlos. Esta gráfica fue preparada para señalar necesidades de investigaciones que emanan de las operaciones sobre el terreno, definidas y asignadas por el personal superior del Instituto y luego llevadas a cabo por una unidad de investigaciones reforzada con especialistas externos. Indica, asimismo, la conversión de los resultados de estudios en políticas y operaciones del programa.

Véanse los párrafos 2.2.2, 3.2.1 y 4.9 del texto.

CUADRO B-10
PLANNING AND UTILIZATION OF RESEARCH
(Planeamiento y Utilización de Investigaciones)



ANEXO C: MATERIALES Y PERSONAS QUE SE CONSULTARON

ANEXO C

Materiales y Personas que se Consultaron

1. Materiales consultados en visitas a países

a. Sistemas Municipales

Códigos municipales y estatutos afines
Datos sobre presupuestos municipales
Presupuestos e informes de asociaciones municipales
Planes urbanos
Población y otros datos del censo

b. Instituciones de Fomento Municipal

Legislación Orgánica o Constitutiva
Programa Anual e Informes Financieros
Presupuestos
Documentos sobre planificación
Informes sobre investigaciones, estudios especiales y encuestas
Manuales y Procedimientos Administrativos
Políticas y Acuerdos sobre Préstamos Subordinados
Manuales de Asistencia Técnica
Planes y Materiales de Capacitación
Informes de Consultores

c. Documentos de la AID

Documentos de Asistencia de Capital (BANMA, IFAM, INFOM, SENDU,
IDM, Sector Urbano de Colombia)
Cartas de Ejecución
Documentos sobre Proyectos
Informes de Auditoría y Evaluación
Informes de Fin del Viaje

d. Otros Materiales

Planes de Desarrollo Nacional
Estudios y Planes Regionales

2. Trabajos Examinados (en adición a los artículos indicados en el Anexo A)

Allan Austin, "Research Report on Peruvian Local Government"
(New York, Institute for Public Administration, 1964).

Allan Austin, Ramiro Cabezas, R. Scott Foster, "A Survey of
Local Government in Bolivia" (New York, Institute for Public
Administration, 1970).

Mark W. Cannon, et. al., "Final Report: Technical Aid Program to FUNDACOMUN, Venezuela, April 1, 1963 - December 31, 1968" (New York, Institute for Public Administration, 1968).

Oscar Gómez Navas, "La Participación del Municipio en el Proceso de Regionalización", documento presentado al X Congreso Interamericano de Planificación, celebrado en Panamá en septiembre de 1974 (Caracas: FUNDACOMUN, julio de 1974).

David Jickling, Informes de Fin de Viaje del proyecto de la USAID en Guatemala sobre Administración Pública y Fomento Municipal, No. 520-11-790-176, de mayo 1966 y mayo 1968.

G. M. Morris, et. al., "Municipal Improvement Project - Republic of Nicaragua: Final Report 1969" (Chicago: Public Administration Service, septiembre de 1969).

Proyecto de Ley de Fomento a la Industria en el Area Rural, Costa Rica, fines de 1974.

Jennifer R. Thornley y J. Brian McLaughlin, Aspects of Urban Management, informe sobre el Seminario en Administración Urbana celebrado en Izmir, Turquía, del 29 de mayo al 2 de junio de 1971 (París: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, 1974).

Garland P. Wood, Studying Agricultural Institutions: A Modular Approach, informe resumido sobre el Agricultural Management Research and Training Project (Lansing, Michigan: Michigan State University, enero 1974).

3. Personas Consultadas

La lista completa de todas las personas que entrevistamos tomaría muchas páginas, por lo que decidimos mencionar sólo las más importantes e identificar los grupos a que pertenecen las demás.

a. Visitas a Países

Costa Rica - Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM)

Lic. Armando Arauz Aguilar, Presidente Ejecutivo
Omar Aguilar Gutiérrez, Director Ejecutivo
Jefes de Divisiones y Técnicos de las Divisiones de Planificación, Asistencia Técnica y Operaciones, y jefes de proyectos especiales.

Carlos Manuel Vicente Castro (ex) Ministro de Gobierno; Funcionarios de la Oficina Nacional de Planificación; Banco Central, Oficina de Fomento de la Comunidad; Oficina del Contralor General.

Consultores en representación de IBAM, CEISA, la OEA, Universidad A&M de Texas, AITEC.

Peter Kreis y Joes Sconce, ex y actual funcionarios de Asuntos de la AID; Thomas McKee, Robert Pratt, Katherine Balsis, Ana Sayaguez, USAID/Costa Rica.

Funcionarios en 15 municipalidades.

Guatemala - Instituto de Fomento Municipal (INFOM)

Fernando Cabrera A., Gerente General

Isidro Morales Roldán, Subgerente Interino y Jefe de la División de Préstamos Externos.

Jefes de Divisiones y Técnicos de las Divisiones de Planificación, Ingeniería, Agua y Desagües, Administración General, y otras unidades.

Miguel Vélez (Jefe) y Miguel González, Servicios Técnicos del Caribe, consultores ante INFOM.

Funcionarios y Consultores ante la Secretaría del Consejo Nacional de Planificación.

Edward Coy, Director de Misión; Carlo Koone y John O'Donnell, Funcionarios de Fomento Rural; y Darío Villatoro, Funcionario de Préstamos, USAID/Guatemala.

Funcionarios en nueve municipalidades.

República Dominicana - Liga Municipal Dominicana

Patricio Badía Lara, Secretario General

Dr. Teófilo Severino P., Ayudante del Secretario General

Jefes de Departamentos de Inspección y Examen, Préstamos, Planificación Municipal, Acueductos y Plantas Eléctricas y Prensa y Relaciones Públicas.

John B. Robinson, Director de Misión; Cristóbal Tejeda, Funcionario de Multisectores, USAID/República Dominicana.

Funcionarios en cinco municipalidades.

Venezuela - Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal (FUNDACOMUN)

Orlando Elbittar, Presidente; Rolando Grooscors, Director de Programas Internacionales; Jefes de las Divisiones de Planificación, Fomento Municipal, Técnica y Administrativa; Auditor Interno; Técnicos en Oficinas de Programas de Acción Comunal y Municipal; Director Interino y Técnicos de la Oficina de la Región Oriental.

Dr. Rafael Ester Noda, Asesor en Catastro, Asociación Venezolana de Cooperación Intermunicipal (AVECI).

Ejecutivos de la Oficina Regional de Planificación del Nordeste (ORCOPLAN) y de la Corporación de Desarrollo (CORPORIENTE).

Funcionarios en cinco municipalidades.

b. Personas Entrevistadas en Washington

Mark W. Cannon, ex-jefe de programas internacionales (y consultor ante FUNDACOMUN) en el Institute for Public Administration, Nueva York.

Edwin "Tom" Chapman, Oficina de Administración del Desarrollo, Oficina de Asistencia Técnica (TA/DA), Agencia para el Desarrollo Internacional, y ex-consultor ante la Liga Municipal Dominicana.

William Feldman, Funcionario de Administración del Desarrollo, Recursos para el Desarrollo, Oficina de la América Latina, AID.

Lyle Fitch, Presidente, Institute of Public Administration.

W. Scott Fosler, ex-consultor de IPA sobre fomento municipal en Venezuela, Bolivia y la República Dominicana.

Jerome French, Jefe, TA/DA, AID.

Eric Chetwynd, Jr., Oficina de Desarrollo Urbana, Oficina para Asistencia Técnica (TA/UD), AID.

Philip Huber, Jefe, División de Desarrollo Urbano, Organización de los Estados Americanos.

Kenneth Kohnner, TA/DA, del Hall Work Group on Development Management and Administration.

Paul Worthington, TA/DA.

William Miner, Jefe, TA/UD, AID.