



USAID

DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

The background of the cover features a stylized, high-contrast image of a person climbing a wooden structure, possibly a ladder or scaffolding, against a bright yellow and orange background. The person is rendered in dark, almost black tones, creating a silhouette effect. The overall aesthetic is dynamic and suggests progress or overcoming challenges.

**Guía de
Mejores
Prácticas
en la Gestión Estratégica
de Programas en el
Ambito
Local**

**PROGRAMA DE GOBERNABILIDAD
Y TRANSPARENCIA**

Autores:

Francis Conway
William Cartier

También colaboró en la edición:
Wilfredo Rodezno

Arte y diagramación: Yuri Banegas

GUIA DE MEJORES PRÁCTICAS EN LA GESTIÓN ESTRATÉGICA DE PROGRAMAS EN EL ÁMBITO LOCAL

ACLARACION

Los puntos de vista expresados por los autores en esta publicación no necesariamente reflejan los puntos de vista de la Agencia de los Estado Unidos para el Desarrollo Internacional o del Gobierno de los Estados Unidos



RESUMEN

Esta es una de varias guías elaboradas por el Programa de Gobernabilidad y Transparencia de la USAID. Esta guía es sobre la gestión estratégica de programas, la que tiene como objetivo promover la gestión de los programas municipales prioritarios mediante un esfuerzo conjunto de las autoridades locales y la sociedad civil, reconociendo la escasez de recursos propios del gobierno local y haciendo énfasis en resultados específicos y concretos que la comunidad local valore.

Conceptos claves

Prioridad. Lo que se puede y se quiere hacer para lograr en un año un resultado deseado y valorado por la comunidad, reconociendo la escasez de recursos disponibles

Escasez de Recursos. Una realidad del presupuesto municipal, pero no un obstáculo insuperable

Resultado específico. El impacto que tienen el gasto y los proyectos municipales sobre el ciudadano y la comunidad local

El proceso de implantar la gestión estratégica de programas como práctica en la municipalidad sigue la secuencia y el calendario del presupuesto local. Se pretende con esto darle expresión práctica a los valores de transparencia, sensibilidad a las prioridades locales y rendición de cuentas en el proceso presupuestario local.

Los estudios de caso presentados incluyen municipios de todas las categorías – desde la categoría A (Catacamas) hasta la D (Yamaranguila). Esos estudios demuestran que:

- Existe la capacidad en los municipios de todas las categorías y en las comunidades locales para evaluar y proponer soluciones a sus propios problemas sin tener necesariamente que contar con apoyo de especialistas externos
- Al presentar los servicios según los perciben los ciudadanos, la gestión estratégica de programas incentiva que los ciudadanos participen y aporten su conocimiento y crea un idioma común que facilita y enriquece la comunicación entre la comunidad y las autoridades locales
- Al considerar sólo aquellas decisiones que están bajo el control de las autoridades locales y no dependen de terceros se genera un diálogo positivo y constructivo
- Se fortalecen los lazos de respeto y confianza mutuos entre la sociedad civil y las autoridades locales lo que facilita y habilita la capacidad de gestión local
- El éxito de la gestión estratégica de programas requiere que la voz y los puntos de vista sobre los servicios de los dirigentes de la sociedad civil y de los usuarios de los servicios lleguen a tener igual peso en el diálogo sobre prioridades y soluciones que la de los técnicos
- La evaluación y solución de los problemas locales mediante un proceso compartido entre las autoridades locales y la comunidad requiere un gran compromiso y un esfuerzo sostenido, sobre todo por parte de la sociedad civil
- No siempre será factible completar todo el proceso de la gestión estratégica de programas en un primer intento. La gestión estratégica de programas se aprende aplicándola en más de un ciclo presupuestario. En ese proceso de aprendizaje es importante que exista un apoyo externo para reforzar los conceptos y métodos básicos de la metodología

CONTENIDO

I	Presentación	9
I.1	Las Guías de Mejores Prácticas de Gobernabilidad y Transparencia en el Ámbito Local	9
I.1.1	¿Qué es el Modelo de Gobernabilidad y Transparencia en el Ámbito Local?	9
I.1.2	¿Qué es una Mejor Práctica?	10
I.2	Esta Guía es sobre las Mejores Prácticas en la Gestión Estratégica de Programas a Nivel Local	10
I.2.1	¿Qué es la Gestión Estratégica de Programas en el Ámbito Local	10
I.2.2	Los Estudios de Caso de la Gestión Estratégica de Programas	13
II	Mejores Prácticas en la Gestión Estratégica de Programas	15
II.1	Evaluación Participativa de Programas Prioritarios	17
II.2	Diseño Participativo de Programas	20
II.3	Ejecución y Evaluación Participativa de Programas	28
III	Evaluación de los Estudios de Caso – Lecciones Aprendidas	31
III.1	Existe Capacidad en los Municipios y en las Comunidades Locales para Evaluar los Servicios Locales y Proponer Medidas para Mejorarlos	31

III.2	Existen Medidas para Mejorar los Servicios Locales que Están Totalmente Bajo el Control de las Autoridades Locales	33
III.3	El Diálogo entre la Sociedad Civil y la Municipalidad Es Más Efectivo al Contar con Información Objetiva y Una Propuesta Positiva	34
III.4	No Siempre Será Factible Completar Todo el Proceso de la Gestión Estratégica de Programas en un Primer Intento	34
ANEXOS A - E - Estudios de Casos		37
A	Estudio de Caso en la Recolección de Desechos Sólidos: La Esperanza, Intibucá	39
B	Estudio de Caso en la Educación Primaria: Catacamas, Olancho	51
C	Estudio de Caso en el Servicio de Agua: Guaimaca, Francisco Morazán	67
D	Estudio de Caso Mejora de Caminos Rurales: Yamaranguila, Intibucá	77
E	Resumen de Experiencias Parciales	93

I Presentación

I.1 Las Guías de Mejores Prácticas de Gobernabilidad y Transparencia en el Ámbito Local

Esta es una de varias guías elaboradas por el Programa de Gobernabilidad y Transparencia de la USAID. En conjunto, las guías proveen ejemplos de mejores prácticas de gobernabilidad y transparencia en el ámbito local o municipal. Los ejemplos seleccionados surgen de la aplicación en 30 municipios en Honduras de una serie de metodologías y herramientas para el fortalecimiento de prácticas de gestión, transparencia y gobernabilidad democrática en las municipalidades beneficiarias del Programa. El enfoque incorpora varias estrategias, como las políticas locales de transparencia; la transición ordenada entre autoridades locales; la gestión estratégica de programas municipales; y la aplicación de normas mínimas de contratación. Dichas estrategias comparten los mismos valores y tienen una misma base conceptual, de manera que al aplicarlas se refuerzan entre sí. En su conjunto, procuran promover un nuevo modelo de gobernabilidad y transparencia.

I.1.1 ¿Qué es el Modelo de Gobernabilidad y Transparencia en el Ámbito Local?

Un modelo de gobernabilidad y transparencia es un conjunto de prácticas que tienen como objetivo:

Que las municipalidades respondan de forma eficiente, efectiva y transparente a las necesidades y prioridades de la comunidad local mediante un diálogo abierto, participativo y permanente con esa comunidad a través de la sociedad civil.

Los valores de transparencia, sensibilidad a las prioridades locales y rendición de cuentas se repiten en todo el modelo y sirven para imprimirle una base conceptual común. De igual forma, el diseño de todas las estrategias pone igual énfasis en la importancia de lograr resultados específicos y concretos que los participantes valoren y consideren importantes. Se pretende con esto demostrar que los procesos de diálogo, concertación y participación no son simplemente buenas intenciones sino que son parte intrínseca y necesaria del mejoramiento de la comunidad y de las condiciones de vida de los participantes.

Al promover este modelo de gobernabilidad y transparencia se aspira a fortalecer los lazos de confianza, respeto y compromiso mutuos entre las autoridades locales y la ciudadanía. Esto a su vez deberá crear un terreno fértil en el que podrán prosperar las políticas públicas y las medidas tendientes a reducir la corrupción en el ámbito local. Finalmente, el éxito eventual del modelo servirá como plataforma para que la sociedad civil participe activamente en los procesos políticos del país y para poner en evidencia una gestión municipal transparente, sensible a las prioridades locales, y sujeta a la rendición de cuentas.

1.1.2 Qué es una mejor práctica?

Una mejor práctica es una experiencia real en la aplicación del modelo de gobernabilidad y transparencia que reúne las características siguientes:

- Demuestra el éxito en la aplicación de los conceptos y los métodos propuestos en el modelo en uno o más municipios en Honduras. El Programa de USAID ha investigado y verificado independientemente los resultados obtenidos.
- Es factible reproducir la experiencia en otros municipios con los recursos que comúnmente cuentan los municipios y las comunidades locales en Honduras. Es decir, no se requieren circunstancias extraordinarias para repetir la experiencia en otros municipios.
- Si son aplicadas utilizando los enfoques y metodologías descritos aquí, ofrecen una probabilidad razonable de éxito en el logro de los resultados deseados.

1.2 Esta Guía Es Sobre las Mejores Prácticas en la Gestión Estratégica de Programas en el Ámbito Local

1.2.1 ¿Qué es la Gestión Estratégica de Programas?

La gestión estratégica de programas es una de las estrategias del modelo de gobernabilidad y transparencia en el ámbito local que tiene como objetivo:

Promover la gestión de los programas municipales prioritarios mediante un esfuerzo conjunto de las autoridades locales y la sociedad civil, reconociendo la escasez de recursos propios del gobierno local y haciendo énfasis en resultados específicos y concretos que la comunidad local valore.

Conceptos claves

Prioridad. Lo que se puede y se quiere hacer para lograr en un año un resultado deseado y valorado por la comunidad, reconociendo la escasez de recursos disponibles.

Escasez de Recursos. Una realidad del presupuesto municipal, pero no un obstáculo insuperable.

Resultado específico. El impacto que tienen el gasto y los proyectos municipales sobre el ciudadano y la comunidad local.

El proceso de implantar la gestión estratégica de programas como práctica en la municipalidad sigue la secuencia y el calendario del presupuesto local. Se pretende con esto darle expresión práctica a los valores de transparencia, sensibilidad a las prioridades locales y rendición de cuentas en el proceso presupuestario local. La gestión estratégica de programas tiene como eje un diálogo abierto y participativo y a la vez realista y constructivo, centrado en aquellas decisiones en torno al presupuesto local y a la asignación de recursos que están bajo el control de las autoridades locales y no dependen de terceros. Por lo tanto, se trata de lo que se puede y se quiere hacer en el plazo de un solo ciclo presupuestario.

Los protagonistas claves son la Corporación, el Alcalde, los técnicos y representantes de organizaciones de la sociedad civil (OSC). Es decir, la gestión estratégica de programas sirve de laboratorio práctico en el que la sociedad civil y la municipalidad van aprendiendo a trabajar juntos para bien de la comunidad.

La gestión estratégica de programas consiste de tres procesos participativos, que coinciden con el desarrollo y la ejecución del presupuesto local. El resultado de un ciclo nutre el próximo ciclo de la Gestión Estratégica de Programas y del presupuesto local.

- Evaluación Participativa de Programas Prioritarios
- Diseño Participativo de Programas
- Ejecución y Evaluación Participativa de Programas

La figura siguiente demuestra en forma gráfica el ciclo completo:

CICLO DE GESTIÓN ESTRATÉGICA DE PROGRAMAS



Leyenda



En el ciclo de la gestión estratégica de programas se conjugan todos los valores del modelo de gobernabilidad, descrito anteriormente. Habiéndose fijado de manera formal y transparente en el presupuesto local las prioridades y los resultados específicos a lograr, la comunidad está en posición de evaluar de manera objetiva la gestión local y de hacer responsable a las autoridades locales de los resultados obtenidos.

I.2.2. Los Estudios de Caso de la Gestión Estratégica de Programas

Los estudios de caso que se presentan en este documento provienen de experiencias en diez municipios de todas las categorías

- A – Catacamas, Santa Rosa, Tela, Villanueva
- B – La Esperanza, Guaimaca, Talanga
- C – San Nicolás, Sabanagrande
- D – Yamaranguila

Las experiencias captadas en los estudios de caso son recientes. Iniciaron mayormente en el 2005 y se están concluyendo en el 2006. El desarrollo de todos los casos surge de una iniciativa del Programa de Gobernabilidad y Transparencia de la USAID en Honduras. Empieza con la convocatoria por parte de las autoridades a un grupo de trabajo conjunto de dirigentes de la sociedad civil local y técnicos de la municipalidad. Luego, el procedimiento en todos los estudios de caso sigue unos pasos que corren en forma paralela al ciclo presupuestario local y que se describen en el Manual de Gestión Estratégica de Programas en el Ámbito Local producido por el Programa. Esos pasos son:

Evaluación Participativa de Programas Prioritarios. Plazo aproximado: abril a junio del año calendario precedente al año presupuestario

La primera fase antecede el proceso de preparar el presupuesto local. El énfasis en esta fase es que la sociedad civil y las autoridades locales identifiquen uno o más programas prioritarios que desean desarrollar en el plazo del presupuesto municipal del año entrante, así como los resultados específicos que esperan obtener.

Las prioridades en los distintos estudios de caso abarcan varios servicios municipales:

- La recolección de desechos sólidos y la limpieza de calles
- El servicio de agua potable
- El mejoramiento de calles locales
- El apoyo municipal a la educación primaria

Diseño Participativo de Programas. Plazo aproximado: julio a diciembre del año precedente al año presupuestario

La segunda fase coincide con la preparación, discusión y aprobación del presupuesto local y otros documentos anexos. Para aquellos programas prioritarios adoptados formalmente, las comisiones conjuntas proceden a identificar los resultados específicos que consideran factibles de lograr y desarrollan un plan de trabajo para obtener esos resultados. Además, determinan cuantos recursos requieren del presupuesto local como apoyo a ese plan de trabajo.

Ejecución y Evaluación Participativa de Programas. Plazo aproximado
– Ejecución: enero a diciembre del año presupuestario y para evaluación: enero a marzo del año siguiente al año presupuestario

La tercera fase coincide con la ejecución presupuestaria. Formalmente, es a los técnicos municipales a quienes les compete la ejecución del programa acordado. Es probable, sin embargo, que la comunidad siga activa en uno o más de las actividades identificadas en el plan de acción.

El trabajo de esta fase no concluye con la ejecución del plan de acción. Dado el papel central que juegan los resultados específicos en el componente de Gestión Estratégica de Programas y en el Modelo de Gobernabilidad y Transparencia en general, es esencial medir los resultados obtenidos al concluir la ejecución del plan de acción.

La descripción de los estudios de caso que se presenta en la Sección II de esta guía sigue esta misma secuencia de pasos.

II. Mejores Prácticas en la Gestión Estratégica de Programas

La práctica vigente en el ámbito local o municipal en Honduras pone mucho énfasis en los grandes proyectos de inversión financiados con fondos disponibles a través del FHIS, ERP o directamente de organismos internacionales. Tiene mérito el hecho de que en su mayoría estos proyectos surgen de un proceso participativo de planificación estratégica que recoge las prioridades de las comunidades locales – muchas de ellas están plasmadas en los “Planes Estratégicos de Desarrollo Municipal” (PEDM).

PRACTICA VIGENTE

Grandes Proyectos de Inversión

Ventajas

Resuelve los grandes problemas locales

Responde a prioridades locales incluidas en los planes de desarrollo

Desventajas

No hay garantía de conseguir financiamiento

No necesariamente mejora la transparencia y responsabilidad en el uso de fondos propios

Crea dependencia en fuentes externas

La desventaja de esta práctica es que su ejecución depende casi siempre de fondos de fuentes externas. No siempre se consiguen esos fondos y la solución de los problemas locales se retrasa – por años en algunos casos. Además de promover una dependencia en las fuentes externas, esta práctica puede también distraer la atención al uso de los fondos propios de las municipalidades, según programados en el presupuesto local. En otras palabras, al estar siempre orientados hacia la consecución de recursos externos, nadie se pregunta, “¿qué hemos logrado con nuestro propio presupuesto de inversiones?” Por la tanto, tiende a no mejorar la transparencia y responsabilidad en el uso de fondos propios.

ACCIONES COMPLEMENTARIAS

Gestión Estratégica de Programas

Ventajas

Enfatiza el uso de fondos disponibles en el presupuesto local

Genera resultados a corto plazo valorados por los ciudadanos

Mejora la transparencia y responsabilidad en el uso de fondos propios

Desventajas

No siempre produce soluciones a los grandes problemas locales incluidos en los planes de desarrollo

Requiere un gran esfuerzo compartido entre las autoridades locales y la comunidad

El énfasis en proyectos financiados con recursos provenientes de fuentes externas se justifica argumentando que hay escasez de recursos en el ámbito local y éstos no alcanzan para atender los problemas locales. Esto asume que se conoce el problema, se tiene una solución y que sólo faltan los recursos. Los recursos son escasos en

proporción al costo de una solución previamente identificada.

También, este énfasis sobre proyectos, tiende a reducir los esfuerzos de mantenimiento y mejoramiento de los servicios e infraestructura existentes. El resultado es el deterioro de los activos físicos de la municipalidad y desmejoramiento de la calidad de los servicios.

En cambio, la gestión estratégica de programas plantea el reto de definir soluciones que son viables con los recursos disponibles en el presupuesto local. Define como prioritarios aquellos programas que se pueden y se quieren realizar reconociendo la escasez de recursos para lograr en un año un resultado deseado y valorado. En este caso, la escasez de recursos provenientes de fondos propios se acepta como una realidad pero no un obstáculo insuperable. Los recursos externos siguen siendo deseables e importantes pero no indispensables para iniciar el proceso de mejoramiento en una comunidad.

En esta guía se presentan experiencias reales en el ámbito municipal en Honduras en la aplicación de los conceptos y métodos de la gestión estratégica de programas. Esas experiencias demuestran que es factible encontrar soluciones a los problemas locales que son viables con los escasos recursos disponibles en los presupuestos locales. Igualmente, es evidente que esto contribuye a aumentar la transparencia en la gestión local y a hacer más efectiva la participación de la sociedad civil en esa gestión.

A continuación describimos cómo se desarrollaron las tres fases de la gestión estratégica de programas en los diez municipios estudiados. La descripción pone mayor énfasis en los conceptos y métodos empleados que aquí se presentan como mejores prácticas que otros municipios podrían adoptar para sus propios fines. En los anexos de este documento, se presentan los detalles de su aplicación en cada municipio.

Sin embargo, debe quedar claro que esta guía no pretende sugerir que es necesario dejar a un lado los esfuerzos dirigidos a conseguir financiamiento de fuentes externas para los grandes proyectos de inversión. La situación ideal es aquella en que se combinan la gestión estratégica de programas con los grandes proyectos de inversión. En ese enfoque integral, la escasez de recursos disponibles en el presupuesto local es una realidad pero no un obstáculo insuperable para iniciar el proceso de mejoramiento en una comunidad. Los recursos externos siguen siendo deseables e importantes pero no indispensables para iniciar ese proceso.

II.1 Evaluación Participativa de Programas Prioritarios

Plazo aproximado: abril a junio del año calendario precedente al año presupuestario

En la primera fase de la gestión estratégica de programas la sociedad civil y las autoridades locales identifican juntos uno o más programas prioritarios que desean desarrollar en el plazo del presupuesto municipal del año entrante, así como los resultados específicos que esperan obtener. El reto consiste en analizar bien los problemas para definir soluciones que son viables con los recursos disponibles en el presupuesto local.

La primera fase antecede el proceso de preparar el presupuesto local. El proceso de identificar posibles programas recae sobre una o más comisiones conjuntas entre la municipalidad y la sociedad civil. Sin embargo, es al Alcalde y a la Corporación Municipal que le compete adoptar aquellas prioridades que deseen incluir en el presupuesto. Al tomar la decisión, las autoridades se comprometen formalmente con la comunidad local a honrar esas prioridades.

II.1.1 Identificación de programas prioritarios

La Esperanza – Una asamblea de la comunidad convocada con el propósito de analizar y priorizar los problemas en los servicios municipales seleccionó la recolección y disposición de desechos sólidos como tema prioritario.

Catacamas – En Catacamas utilizaron una encuesta de la población local para identificar los problemas más urgentes. Estos resultaron ser: caminos de acceso (13%), deforestación de la cuenca que nutre la fuente del sistema de agua que sirve la comunidad (31%) y educación primaria (56%). Tomando como referencia los resultados de la encuesta, el grupo seleccionó el problema de la calidad de la educación primaria. Sabíamos de la existencia del problema, pero la

Catacamas Soluciones Orientadas al Presupuesto Local

Algunos padres insistieron que la solución tenía que ser la construcción de una escuela primaria oficial en todas las comunidades. Sin embargo, esta es una solución que no depende de las autoridades locales. Uno de los participantes en el grupo de trabajo comentó que: “Queríamos encontrar una solución que no dependiera de otra institución; es decir, una solución que se pudiera financiar con recursos provenientes del presupuesto local.”

encuesta nos ayudó a visualizarlo con mayor claridad.

Yamaranguila – Se convocó a una asamblea de grupos comunitarios, que por ser representantes de una población mayormente rural, identificó como prioritario el mantenimiento y la reparación de caminos de acceso a las aldeas y caseríos de la municipalidad – problema éste que afecta sobre todo la zona rural.

Guaimaca – El grupo de trabajo incluye representantes de las juntas de agua, asociaciones de padres y clubes de mujeres, y tres técnicos de la municipalidad. Luego de consultar la comunidad, el grupo identificó los siguientes problemas, en orden de prioridad: la calidad de agua en la cabecera, contaminación de la quebrada que fluye por el centro del pueblo y la escasez de parques y facilidades deportivas.

II.1.2 Análisis de los Problemas Prioritarios

La Esperanza

Aprendiendo a Trabajar Juntos

Uno de los participantes en el grupo de trabajo comentó que: “La basura es un tema que no se debate aquí. La comunidad se ha acostumbrado a quejarse en privado sin llegar a proponer soluciones concretas a la Corporación. Hay quienes dicen que no deberíamos estar metidos en esta actividad – que no es asunto nuestro.”

Un dirigente de la comunidad lo expresó de otra manera: “Algunos regidores ven a la sociedad civil como un problema”.

La Esperanza – Los problemas específicos identificados fueron:

- Baja frecuencia de recolección de basura y la consecuente acumulación de basura en las residencias
- Falta de un itinerario y de rutas fijas, lo que obliga a los residentes a dejar la basura frente a sus casas por largos períodos de tiempo
- Ausencia del servicio en ciertas áreas y sectores del pueblo, mayormente por la mala condición de las calles
- Acumulación de basura (mayormente orgánica) en las calles, lo que atrae insectos y perros
- La acumulación de basura en las calles ha llegado a tal extremo que los empleados municipales no han sido capaces de mantenerlas limpias
- Proliferación de depósitos ilegales en la periferia
- Alta morosidad en el pago por el servicio debido a la insatisfacción de los usuarios

Catacamas – Este es el municipio más grande del país en extensión de área. Cuenta con 122 escuelas primarias; pero existen más de 30 comunidades rurales remotas que no tienen

una escuela, lo que hace muy difícil la asistencia de los niños por las grandes distancias que se ven obligados a recorrer. Para tratar de atender este problema la municipalidad ha establecido un sistema de escuelas paralelas en 34 comunidades remotas. El grupo de trabajo decidió tomar como tema la calidad de la educación en las escuelas municipales. Identificaron los siguientes problemas:

- Los padres sienten que no le pueden exigir mejores resultados a los maestros voluntarios
- Esos maestros tienen un nivel bajo de motivación y compromiso
- La municipalidad no mantiene un programa para capacitar a los voluntarios
- Las escuelas están en muy mal estado y carecen de equipo y mobiliario
- No hay suficientes textos y los que se utilizan no están al día
- El presupuesto asignado por la municipalidad para las escuelas es inadecuado

Yamaranguila – Los técnicos municipales que participaron en el grupo de trabajo reconocieron que “la municipalidad en realidad no hacía mantenimiento de las calles antes; no había una asignación permanente para mantenimiento de calles y caminos.” Un dirigente comunitario lo expresó de la manera siguiente: “Antes, la reparación de calles ocurría cuando San Juan bajaba el dedo – cuando el gobierno central enviaba equipo.”

Guaimaca – Las autoridades municipales están al tanto del problema de agua, pero estaban convencidos que tenían que reemplazar el sistema completo, ya que tenía más de 40 años. De hecho, la reconstrucción del sistema era una de las prioridades del PEDM. Un donante había financiado la construcción de un tanque al costo de 12 millones de lempiras. La municipalidad estaba esperando obtener financiamiento de fuentes externas para reponer el sistema de distribución en la cabecera, lo que anticipaban sería una inversión costosa.

II.2 Diseño Participativo de Programas

Plazo aproximado: julio a diciembre del año precedente al año presupuestario

La segunda fase de la gestión estratégica de programas coincide con la preparación, discusión y aprobación del presupuesto local y otros documentos anexos. Para aquellos programas prioritarios adoptados formalmente, las comisiones conjuntas proceden a identificar los resultados específicos que consideran factibles de lograr y desarrollan un plan de trabajo para obtener esos resultados. Además, determinan cuantos recursos requieren del presupuesto local como apoyo a ese plan de trabajo. Ese estimado pasa a formar parte del borrador de presupuesto.

Como parte de la discusión del presupuesto local se consideran las propuestas de plan de acción, resultados específicos y asignación de recursos elaborados por las comisiones conjuntas. De nuevo, es al Alcalde y a la Corporación que le compete la decisión final. Una vez adoptado el presupuesto local, el plan de acción y los resultados específicos propuestos por las comisiones conjuntas, pasan a ser un compromiso formal de la municipalidad ante la comunidad.

En la usanza típica, por resultado se entiende el monto de los recursos obtenidos, el gasto generado con esos recursos y la realización de un proyecto de inversión. Esta es esencialmente la forma de ver los resultados desde el punto de vista del presupuesto local.

En cambio, la gestión estratégica de programas mide el impacto que tiene el gasto sobre el ciudadano. Por ejemplo, si hablamos de un proyecto de agua con un costo de un millón de lempiras, el resultado se mide en función del cambio en el servicio de agua que se le provee al ciudadano, aumento en las horas al día o a la semana que reciben agua a domicilio, o mejor calidad del agua que se recibe en términos de higiene, claridad o turbidez y presión. Es esto lo que valoran los ciudadanos. El gasto y la inversión son simplemente medios para lograrlo, no el resultado que se persigue.

La Esperanza – El grupo de trabajo estableció indicadores cuantitativos de resultados intermedios y finales para medir el cambio en la calidad del servicio de recolección de desechos sólidos:

Efecto Intermedio o Final	Indicador	Fuente de Datos
Mejoría en el medioambiente como producto de una reducción en el volumen de basura en las calles	% de calles calificadas como “limpias”, por tipo de calles (principales, caminos de acceso y demás)	Calificación por Observadores Capacitados (COC)
Aumento en el número de hogares con servicio de recolección de desechos sólidos	% de hogares con servicio de recolección de desechos sólidos	Informes de la municipalidad
Aumento en la frecuencia de recolección de desechos sólidos	% de usuarios que dicen estar satisfechos con la frecuencia del servicio	Encuesta de usuarios
Los usuarios del servicio pagan a tiempo la tasa por servicio	% de aumento en el pago de la tasa por servicio	Informes de la municipalidad
Los usuarios del servicio opinan que La Esperanza es una ciudad limpia y saludable y están satisfechos con el servicio	% de usuarios que dicen estar satisfechos con el servicio	Encuesta de usuarios

El grupo utilizó una encuesta de usuarios y la Calificación por Observadores Capacitados (COC) para establecer la línea de base para cada indicador. Un grupo de estudiantes de secundaria utilizando el método de COC y bajo la supervisión del grupo calificó el grado de limpieza de las calles y áreas públicas. Tan sólo un 9% de las calles principales fueron calificadas como “limpias”, 5% de los caminos de acceso y 6% de las calles en torno al mercado. Un 33% de los usuarios dijeron estar satisfechos con el servicio.

Catacamas. El grupo de trabajo propuso una nueva política municipal para las escuelas comunitarias, basada en los efectos directos e indicadores siguientes:

Efectos Directos	Indicador
Los niños en las comunidades rurales gozan de mejores condiciones de aprendizaje	Número de niños asistiendo a las escuelas comunitarias / % de estudiantes con uso de un escritorio
Los niños en las comunidades rurales reciben una educación que cumple con los estándares nacionales	% de estudiantes que pasan las pruebas estándar; % de estudiantes que permanecen en la escuela el año entero
Los niños en las comunidades rurales tienen escuelas seguras y saludables	Número de comunidades rurales con escuelas; Número de salones reparados
Reducción en la tasa de analfabetismo en Catacamas	% de analfabetismo en la población mayor de 15 años en el municipio

Yamaranguila. El grupo usó la metodología de Calificación por Observadores Capacitados para medir la condición de las calles y caminos del municipio, dividiéndolo en seis áreas. En cada área midieron los kilómetros que estaban en condiciones buenas, pasables, malas y muy malas. Fijaron como meta lograr un aumento de siete kilómetros de calles y/o caminos en buen estado en el 2006, y de catorce en el 2007.

Indicador de Efecto Directo	2005 (Línea de base)	2006 (Meta)	2007 (Meta)
% de ciudadanos que consideran que las calles y caminos son accesibles	69%	75%	80%
Km. de calles y caminos en “buen” estado	7	10	14
Km. de calles y caminos en “muy mal” estado	3	1	1

Guaimaca . El sistema de agua en la cabecera sirve a tan sólo un 70% de la población. Además hay problemas serios en las líneas de distribución ya que en su mayoría tienen más de 40 años. Los problemas incluyen rupturas frecuentes con interrupción del servicio; conexiones domiciliarias improvisadas y de mala calidad que producen fuertes pérdidas de agua; válvulas desgastadas en mal estado lo que dificulta la distribución equitativa del agua a los distintos vecindarios; y fugas de agua en los tanques de almacenamiento principales.

Sumado a esto está el problema de que muchos usuarios no están pagando por el servicio; lo que implica que la municipalidad ha tenido que subsidiar el servicio con otros recursos propios.

En general el escaso financiamiento disponible ha dificultado la realización de mantenimiento rutinario. Al diseñar las medidas para mejorar el servicio de agua, el grupo de trabajo utilizó los siguientes efectos directos e indicadores:

Guaimaca

Entendiendo el Problema

Al aplicar la metodología de la gestión estratégica de programas cambió la percepción de la solución que se requeriría para el problema del agua: “Siempre hemos tenido este problema, pero la metodología nos ayudó a entenderlo mejor; a describirlo con indicadores. No habíamos visto las cosas de este manera en el pasado”. El uso de una encuesta le permitió al grupo identificar aquellos vecindarios con el peor problema en términos de duración y frecuencia del servicio de agua.

“Como sociedad civil nos decidimos a participar y logramos definir bien los problemas – no es como cuando viene gente de afuera a la comunidad, ingenieros o consultores, para decirnos cuales son los problemas y las soluciones sin conocer el parecer de la comunidad.”

Efecto Directo	Indicador
Los usuarios del servicio dicen estar satisfechos con el servicio	% de usuarios que califican el servicio como “bueno”
Aumento en la recaudación de la tasa por servicio de agua	% de aumento en los ingresos por concepto de pago por agua
Reducción de las pérdidas en el sistema de agua	Número de tuberías y válvulas reparadas
Aumento en las horas al día que los usuarios reciben agua	Promedio de horas de servicio de agua por día
Mejoramiento de las redes de distribución	Número de líneas nuevas de distribución instaladas
Los usuarios pagan por el servicio de agua	% de usuarios que pagan por el servicio

Otros Municipios – El análisis de los problemas con los servicios en los otros municipios arrojó resultados similares al de los cuatro casos citados anteriormente. El cuadro siguiente resume los efectos directos e indicadores que los grupos de trabajo utilizaron al diseñar las medidas para mejorar los servicios que habían identificado:

Efecto Intermedio o Final	Indicador	Fuente de Datos
Choluteca – Mejoramiento en la calidad de las calles en la cabecera, diferenciada por calles principales y calles en los vecindarios	% de ciudadanos que dicen estar satisfechos con la condición de las calles no-pavimentadas Valor inicial – 19.3%	Encuesta de ciudadanos
Nacaome – Aumento en el grado de satisfacción con el servicio de recolección de desechos sólidos	% de usuarios que dicen estar satisfechos con el servicio Valor inicial – 30%	Encuesta de usuarios
Reitoca – Aumento en la calidad del mantenimiento de las calles Los usuarios del servicio pagan a tiempo la tasa por servicio	% de ciudadanos que dicen estar satisfechos con el mantenimiento de las calles Valor inicial – 30% % de aumento en el pago de la tasa por servicio	Encuesta de ciudadanos Informes de la municipalidad
San Lorenzo – Aumento en la cobertura del servicio de recolección de desechos sólidos	% de usuarios con acceso al servicio Valor inicial – 13%	Informes de la municipalidad
Talanga – Aumento en el grado de satisfacción con la calidad y la frecuencia del servicio de agua	% de usuarios que dicen estar satisfechos con la calidad del servicio Valor inicial – 89% % de usuarios que dicen estar satisfechos con la frecuencia del servicio Valor inicial – 16%	Encuesta de usuarios
Villa de San Francisco – Aumento en el grado de satisfacción con la calidad y la cantidad de agua que reciben	% de usuarios que dicen estar satisfechos con la frecuencia del servicio	Encuesta de usuarios

II.2.2 Diseño de Medidas para Mejorar los Servicios

La Esperanza. El grupo produjo un plan de medidas para mejorar el servicio que incluía una campaña de higiene pública; reparación de los caminos de acceso; revisión y modificación del contrato con la compañía responsable de la recolección y disposición de desechos; promoción de micro empresas comunitarias para limpieza de calles; planeación de las rutas y horarios de recolección; construcción de recipientes de basura a la entrada de los vecindarios; y mejor coordinación con el municipio vecino de Intibucá con respecto a la disposición de desechos (manejo del relleno sanitario).

La presentación del plan ocasionó un debate considerable en la sesión de la Corporación, en parte por el costo de las medidas propuestas, que ascendía a 1.17 millón de lempiras, aunque una mitad del costo (600,000 lempiras) representaba el costo del contrato vigente de recolección y disposición de desechos. El grupo de trabajo le demostró a las autoridades que el costo del servicio ascendía a tan sólo 325,000 lempiras porque eso es lo que se estaba recaudando del 30% de los usuarios que estaban recibiendo el servicio. El grupo argumentó que al mejorar el servicio el porcentaje de pago también tendría que aumentar.

En el transcurso del debate, el grupo en todo momento pudo presentar información precisa sobre la cobertura y la calidad del servicio, información con la que la Corporación no había contado anteriormente. El análisis del grupo identificó también ciertos aspectos problemáticos del servicio que no habían sido considerados anteriormente. Por ejemplo, el grupo encontró que la condición de la vía de acceso al relleno sanitario en el municipio de Intibucá (que utiliza La Esperanza) dificulta la tarea del contratista responsable del servicio. Encontraron también que la condición de las calles de acceso a los vecindarios incide en la frecuencia del servicio, a peor condición menor frecuencia. Finalmente, quedó

La Esperanza

Aprendiendo a Trabajar Juntos

Un técnico de la municipalidad que participó en el grupo de trabajo comentó que: “antes, las autoridades locales decidían las cosas, y entonces estas personas de la sociedad civil venían a molestarnos, a quejarse. Pero, cuando nuestro grupo presentó su informe se generó un debate y gradualmente las autoridades municipales llegaron a comprender lo que estábamos presentando y entendieron la importancia de vigilar el servicio de recolección de desechos. La propuesta contribuyó a que la municipalidad mejorara su política.”

Rendición de Cuentas

Uno de los representantes de la comunidad comentó que “estábamos en un año electoral y la información que presentamos causó cierta sorpresa y alguna preocupación.” De hecho, el proceso contribuyó a que el servicio de recolección de desechos se convirtiera en un tema de campaña obligatorio para todos los candidatos.

claro que el personal de la municipalidad no estaba vigilando de cerca el servicio. La municipalidad acordó asignar una partida en el presupuesto de 100,000 lempiras para el mantenimiento de calles de manera a mejorar el acceso de los camiones de la basura y para la construcción de recipientes de basura en lugares estratégicos en aquellos vecindarios de difícil acceso.

Catacamas. Algunos padres insistieron que para resolver el problema de educación

Catacamas

Importancia de Contar con Datos

Según el grupo de trabajo, el proceso contribuyó a la formulación de una política formal que no existía previamente cuando las políticas municipales, aunque bien intencionadas, no tenían objetivos concretos basados en datos.

Opina un participante del grupo: “La Corporación simplemente asumía que el programa de escuelas comunitarias estaba funcionando bien. Lo que me gusta de la metodología que utilizamos es que ahora estamos conscientes de las condiciones existentes en las escuelas en donde laboran los voluntarios.”

La encuesta contribuyó a que se tomara mayor conciencia del problema en la comunidad y que éste fuera más visible para los regidores.”

primaria en el municipio era necesario contar con una escuela pública oficial en cada comunidad. Sin embargo, esta era una solución que no dependía de las autoridades locales. Uno de los participantes en el grupo de trabajo comentó que “Quisimos encontrar una solución que no dependiera de otra institución; es decir, queríamos una solución que pudiera ser financiada por el presupuesto municipal”. Por lo tanto, como medidas el grupo propuso establecer un programa de capacitación a los maestros voluntarios; ofrecerle a esos voluntarios un pequeño pago

en efectivo; construir y reparar aulas; y adquirir escritorios, pizarras, libros de texto y otro material didáctico. Propuso también establecer una contraparte de las comunidades rurales beneficiadas para asegurar la sostenibilidad del programa y para lograr un mayor sentido de responsabilidad de todas las partes.

En el 2005, la Corporación Municipal adoptó las propuestas y aprobó una partida en el presupuesto de 450,000 lempiras para financiarlo. En el 2006, aumenta la partida para las escuelas comunitarias a 600,000 lempiras.

Yamaranguila. El plan de medidas propuesto a la Corporación por el grupo de trabajo partió de la movilización de la comunidad para la reparación y mantenimiento de las calles y caminos. Para

Yamaranguila

Aprendiendo a Trabajar Juntos

La propuesta generó un gran debate en la Corporación y entre la comunidad. Según explica un técnico municipal que formó parte del grupo: “La municipalidad no había trabajado antes de esta manera con la sociedad civil, que no vino a presionarnos sino a proponernos una solución que era una forma legal de hacer las cosas.”

calcular el costo por kilómetro, asumieron el uso de mano de obra local, al sueldo diario promedio vigente, con lo que el costo por kilómetro que estimaron resultó ser la mitad o menos de lo que la municipalidad le había estado pagando a los contratistas privados que utilizaban maquinaria pesada. Según los dirigentes comunitarios el factor que más incidió en la aprobación del plan fue el impacto que tendría el uso intensivo de mano de obra aumentaría el ingreso de la familias pobres. La Corporación aprobó el plan y asignó una partida de 75,000 lempiras en el presupuesto del año 2006.

Guaimaca. El plan propuesto por el grupo de trabajo se concentró en identificar aquellos sectores del sistema de agua en donde ocurren los problemas con mayor frecuencia para dirigir las reparaciones y el mantenimiento a esos lugares. La encuesta que realizaron les permitió además identificar los vecindarios con los peores problemas de baja frecuencia y duración del servicio de agua. El grupo propuso adicionalmente la expansión de la red de distribución en tres kilómetros para incluir en el sistema el 30% de la población de la cabecera que actualmente no tiene acceso al mismo; y una serie de medidas para mejorar la recaudación de la tasa por servicio y así reducir el déficit.

Guaimaca

Aprendiendo a Trabajar Juntos

El grupo de trabajo considera que el uso de encuestas y haber consultado a la comunidad y a los regidores le impartió mayor legitimidad a la propuesta de plan de acción que presentaron: “la metodología reconoce el papel que debe jugar la Corporación y eso contribuyó a generar un mayor compromiso de su parte. Estábamos todos envueltos, todos convencidos y juntos generamos algo para el bien del municipio.”

El costo total de las medidas propuestas por el grupo ascendió a 890,000 lempiras, un monto muy inferior al que había anticipado la Corporación, en parte por el uso de voluntarios de la comunidad para un parte de las obras. La Corporación adoptó el plan propuesto y le asignó una partida de 500,000 lempiras en el presupuesto para adquisición de tubería de reemplazo y válvulas, pero la municipalidad acabó gastando unos 705,000 lempiras en ese año. En el 2006, el presupuesto municipal incluye una partida de 1,000,000 de lempiras para expandir la red de distribución por tres kilómetros y extenderle el servicio al 30% de la población restante en la cabecera.

II.3 Ejecución y Evaluación Participativa de Programas

Plazo aproximado Ejecución: Enero a diciembre del año presupuestario
Evaluación: Enero a marzo del año siguiente al año presupuestario

La tercera fase de la gestión estratégica de programas coincide con la ejecución presupuestaria. Formalmente, es a los técnicos municipales a quienes les compete la ejecución del programa acordado. Es probable, sin embargo, que la comunidad siga activa en uno o más de las actividades identificadas en el plan de acción.

El trabajo de esta fase no concluye con la ejecución del plan de acción. Dado el papel central que juegan los resultados específicos en el componente de Gestión Estratégica de Programas y en el Modelo de Gobernabilidad y Transparencia en general, es esencial medir los resultados obtenidos al concluir la ejecución del plan de acción. Esos resultados luego hay que compararlos con las metas fijadas. De haber diferencias, en exceso o déficit de lo propuesto, es importante determinar porque. Es al Alcalde y a la Corporación que le compete presentar formalmente a la comunidad los resultados obtenidos y el análisis comparativo con las metas.

II.3.1 Ejecución Participativa de Programas

La Esperanza

Aprendiendo a Trabajar Juntos

Una persona que representó a la comunidad en el grupo de trabajo considera que el ejercicio legitimó un nuevo estilo de participación: “Las autoridades locales reconocen nuestra contribución; el nuevo alcalde nos mencionó en su discurso inaugural – lo que hizo sentir orgulloso - porque habíamos contribuido a mejorar la comunidad. Luego nos pidió que nos reuniéramos con él para ver cómo podíamos ayudarlo – lo que significa que de verdad valora el trabajo realizado por el grupo.”

La Esperanza. La recién electa Corporación ha empezado a poner en práctica algunas de las medidas propuestas por el grupo de trabajo, incluyendo una revisión del contrato para el servicio de recolección de basura otorgado a un ex-regidor. La Corporación renovó el contrato pero estableció requisitos y estándares claros que entre otras cosas requieren que el contratista establezca un calendario específico para la recolección

de basura en cada calle. Además se hace responsable al encargado del Departamento Ambiental del monitoreo del servicio. Finalmente, la Corporación aprobó un acuerdo con la municipalidad de Intibucá para mejorar el manejo del relleno sanitario y para invertir en la reparación del camino de acceso a ese lugar.

Catacamas. La municipalidad suscribió un convenio de cofinanciamiento con 24 comunidades en donde establecieron un programa de capacitación para los maestros voluntarios.

Yamaranguila. Entre las medidas propuestas había una descripción del papel que deberían jugar las asociaciones comunitarias y la municipalidad y medidas para asegurar la transparencia en la priorización de las obras y en la selección de los obreros. Esto sirvió para evitar el favoritismo y clientelismo: “Al inicio hubo comentarios pero trabajamos con los patronatos, quienes fueron los que seleccionaron las familias, y se permitió que una sola persona por familia participara. Hubo semanas en las que sólo mujeres fueron seleccionadas. Vigilamos bien el proceso para verificar que todo funcionara bien.”

Guaimaca. Las asociaciones comunitarias honraron su compromiso de proveer mano de obra voluntaria.

II.3.2 Evaluación de Programas

La Esperanza. El grupo de trabajo está organizando una evaluación para medir el impacto de las medidas adoptadas y ejecutadas. Piensan repetir la encuesta y realizar una Calificación por Observadores Capacitados. Le presentarán los resultados a la Corporación Municipal.

Catacamas

Responsabilidad por los Resultados

Este esfuerzo ha servido de punto de convergencia para padres, patronatos y una asociación de maestros voluntarios recién creada quienes se han juntado para darle seguimiento a la ejecución de las medidas propuestas por el grupo de trabajo. Recientemente, le solicitaron a la municipalidad que les informe sobre la ejecución de las medidas propuestas por el grupo de trabajo.

Catacamas. Un análisis efectuado por el propio grupo de trabajo demuestra que el número de estudiantes aumentó en un 25% entre el 2005 y el 2006. Por distintas razones, no se han construido las aulas propuestas en algunas de las comunidades. Y, por su parte, el Ministerio de Educación no ha suplido los libros de texto ni los materiales didácticos.

Yamaranguila. El grupo de trabajo está organizando una evaluación para medir los resultados en anticipación de pedirle a la Corporación una asignación nueva en el presupuesto municipal del 2007.

Guaimaca . Todas las válvulas han sido reemplazadas y falta solo un kilómetro de tubería por reemplazar. La reducción en la pérdida de agua ha significado un aumento en la frecuencia y la duración del servicio de agua. Uno de los dirigentes comunitarios que participo en el grupo de trabajo explico que: “ahora el servicio de agua llega a lugares a donde no alcanzaba anteriormente; estos lugares fueron identificados en la encuesta y se les dio prioridad para que la solución fuera más rápida.” Un componente del plan no se ha puesto en práctica. No ha habido mayor esfuerzo por cobrar la tasa por servicio y el monto de cuentas por cobrar ha aumentado. Al grupo le falta aún medir los resultados totales finales para compararlos con la línea de base y con las metas fijadas.

III. Evaluación de los Estudios de Caso – Lecciones Aprendidas

III.1 Existe Capacidad en los Municipios y en las Comunidades Locales para Evaluar los Servicios Locales y Proponer Medidas para Mejorarlos

Los estudios de caso presentados incluyen municipios de todas las categorías, desde la categoría A (Catacamas) hasta la D (Yamaranguila). En cada municipio se organizó un grupo de trabajo conjunto entre la municipalidad y las organizaciones locales de la sociedad civil. El programa de USAID capacitó a los participantes en estos grupos de trabajo en los conceptos y métodos de la gestión por resultados aplicada a los servicios locales. Los coordinadores regionales del programa asistieron a la mayoría de las reuniones de los grupos para asesorarlos en la aplicación de lo que habían aprendido en los cursos de capacitación.

Los estudios de caso demuestran que existe la capacidad en los municipios y en las comunidades locales para evaluar y proponer soluciones a sus propios problemas sin tener necesariamente que contar con apoyo de consultores externos.

Las autoridades locales y la comunidad en cada municipio identificaron el servicio prioritario que sería objeto del ejercicio en gestión estratégica de programas. El grupo de trabajo entonces evaluó ese servicio en sus aspectos técnicos y de calidad (cobertura, frecuencia de servicio, efectos directos del mismo). El análisis de la condición actual del servicio, de sus problemas y de las causas de esos problemas recayó totalmente en los participantes de los grupos de trabajo, con apoyo de técnicos de la propia municipalidad. Ellos mismos desarrollaron las medidas propuestas para resolver los problemas y mejorar el servicio y el estimado del costo de las medidas. Ellos presentaron su propuesta ante la Corporación. En ese proceso no recibieron apoyo o asistencia de consultores externos especializados en el servicio.

Los estudios de caso demuestran que existe la capacidad en los municipios y en las comunidades locales para evaluar y proponer soluciones a sus propios problemas sin tener necesariamente que contar con apoyo de consultores externos.

Es notable que estos grupos de trabajo compuestos exclusivamente de dirigentes comunitarios, autoridades locales y técnicos

municipales hayan evaluado los servicios y propuesto medidas para mejorarlos sin contar con apoyo técnico de consultores externos.

En la gestión estratégica de programas se definen los resultados según los perciben los ciudadanos. Es decir, se considera el impacto que tienen sobre el ciudadano los recursos, gastos y proyectos. Por ejemplo, si hablamos de un proyecto de agua con un costo de un millón de lempiras, el resultado se mide en función del cambio en el servicio de agua que se le provee ciudadano, aumento en las horas de agua al día o a la semana que reciben a domicilio, o mejor calidad del agua que se recibe en términos de salud, claridad o presión. Es esto lo que valoran los ciudadanos. En la usanza típica, por resultado se entiende el monto de los recursos obtenidos, el gasto generado con esos recursos y la realización de un proyecto de inversión. Esta es esencialmente la forma de ver los resultados desde el punto de vista del presupuesto local. En la gestión estratégica de programas el gasto y la inversión son simples medios para lograrlo, no el resultado que se persigue. Al basar el análisis y el diálogo en términos que reflejan los servicios según los perciben los ciudadanos, todos pasan a ser expertos en el tema, lo que facilita y enriquece la participación.

El éxito de la gestión estratégica de programas requiere que la voz y los puntos de vista sobre los servicios de los dirigentes de la sociedad civil y de los usuarios de los servicios lleguen a tener igual peso en el diálogo sobre prioridades y soluciones que la de los técnicos.

Esto sugiere que la gestión estratégica de programas se aprende aplicándola en más de un ciclo presupuestario y que durante ese proceso de aprendizaje es importante que exista un apoyo externo para reforzar los conceptos y métodos básicos.

Algunos estudios de caso demostraron que no siempre se logra poner en práctica el concepto de ver los problemas “como lo perciben los ciudadanos.” Los técnicos municipales que son responsables por el servicio y otras personas en la comunidad con preparación técnica tienden de forma natural a hacer planteamientos de carácter eminentemente técnico. En Talanga, por ejemplo, el análisis del problema se refiere mayormente a temas como el diámetro de tuberías y las características técnicas de las válvulas y los filtros. Las medidas propuestas siguen este patrón. No es

que no sea importante contar con una perspectiva técnica. El problema surge cuando es esa la única perspectiva que surge del proceso, a expensas de ver con igual importancia los problemas según los percibe el ciudadano o el usuario de un servicio.

III.2 Existen Medidas para Mejorar los Servicios Locales Que Están Totalmente Bajo el Control de las Autoridades Locales

El grupo de trabajo en cada municipio presentó un conjunto de medidas para mejorar el servicio prioritario seleccionado. Al grupo se le indicó que tenían que proponer soluciones cuyo costo estuviera al alcance de los recursos propios de la municipalidad; de manera que el proceso sirviera de modelo de un diálogo a la vez realista y constructivo, centrado en aquellas decisiones sobre el presupuesto local y la asignación de recursos que están bajo el control de las autoridades locales y no dependen de terceros.

El diálogo positivo y constructivo que se genera al considerar sólo aquellas decisiones que están bajo el control de las autoridades locales y no dependen de terceros es una de las lecciones aprendidas más importantes de los estudios de caso que presenta esta guía. Esto sugiere que la gestión estratégica de programas se aprende aplicándola en más de un ciclo presupuestario y que durante ese proceso de aprendizaje es importante que exista un apoyo externo para reforzar los conceptos y métodos básicos.

La gestión estratégica de programas fortalece los lazos de respeto y confianza mutuos entre la sociedad civil y las autoridades locales lo que facilita y habilita la capacidad de gestión local.

Es notable que los participantes en los grupos de trabajo entendieron y aceptaron esta premisa de trabajo. Por ejemplo, el grupo de trabajo constituido en Catacamas rechazó una propuesta de acudir al Gobierno

Central para la solución de la educación de los niños en las comunidades rurales aisladas por entender que esa era una solución que no dependía de las autoridades locales. En las palabras de uno de los participantes en el grupo de trabajo “Quisimos encontrar una solución que no dependiera de otra institución; es decir, queríamos una solución que pudiera ser financiada por el presupuesto municipal”.

Es igualmente notable que los grupos de trabajo generaron propuestas para mejorar los servicios locales que eran viables con los recursos propios de las municipalidades. Para ello recurrieron a distintas estrategias. Algunos propusieron el uso de mano de obra local remunerada o voluntaria como manera de reducir los costos. Otros utilizaron encuestas y otras técnicas para priorizar las áreas de intervención, de manera a concentrar los escasos recursos disponibles en aquellos lugares en donde existen los problemas más apremiantes. En el proceso generaron resultados con un impacto positivo mensurable, aumento en el número de niños participando en las escuelas municipales y mayor frecuencia de recolección de basura y de horas de servicio de agua.

III.3 El Diálogo entre la Sociedad Civil y la Municipalidad Es Más Efectivo al Contar con Información Objetiva y Una Propuesta Positiva

Un tema común que surge al preguntarle a los participantes en los grupos de trabajo sobre la experiencia que vivieron, es la dificultad que encontraron al inicio en el diálogo con las autoridades locales; para entonces superarla al quedar claro el mensaje que traían en la forma de un análisis de la condición de los servicios basado en hechos, y de una propuesta de acción razonable y financieramente viable para obtener resultados específicos a corto plazo.

La gestión estratégica de programas promueve un esfuerzo conjunto de las autoridades locales y la sociedad civil para mejorar los servicios municipales, reconociendo la escasez de recursos propios del gobierno local y haciendo énfasis en resultados específicos y concretos que la comunidad local valore.

Es notable que los dirigentes locales, sean de la sociedad civil o políticos, reconocen y aceptan el beneficio de trabajar juntos para resolver los problemas locales. En las palabras de uno de los participantes en un grupo de trabajo: “Estábamos todos envueltos, todos convencidos, y juntos generamos algo para bien del municipio.” Es decir, la desconfianza y los resquemores que obstaculizan tantos intentos de diálogo y participación en el ámbito municipal no son insuperables.

III.4 No Siempre Será Factible Completar Todo el Proceso de la Gestión Estratégica de Programas en un Primer Intento.

La evaluación y solución de los problemas locales mediante un proceso compartido entre las autoridades locales y la comunidad requiere un gran compromiso y un esfuerzo sostenido, sobre todo por parte de la sociedad civil. En un contexto en el que hay poca experiencia y poca aceptación de la solución compartida de problemas locales esto hace que sea difícil mantener el entusiasmo y la dedicación, sobre todo sin apoyo externo. De hecho, un tercio de los grupos de trabajo llegó a completar solamente el análisis del problema. Dos tercios llegó a hacerle a la Corporación un planteamiento de mejoras al servicio identificado como prioritario. Pero, menos de un tercio de los grupos de trabajo (9 de los 30) sostuvo el esfuerzo a partir de ese punto para lograr que la Corporación

aceptara el planteamiento, le asignara una partida en el presupuesto municipal y los pusiera en práctica.

Estos resultados sugieren que los grupos de trabajo lograron entender la metodología de la gestión estratégica de programas y que ésta no les fue muy compleja. Más bien parece ser que el obstáculo mayor fue la falta de experiencias previas con un diálogo entre las autoridades y la comunidad local orientado a buscar soluciones concretas compartidas. Si bien es cierto que en la mayoría de los municipios existe la práctica de realizar cabildos abiertos y otros tipos de eventos destinados a informar a la ciudadanía, también es cierto que estos son eventos que ocurren esporádicamente y no son ejemplos de un proceso de diálogo sostenido de decisiones compartidas. La gestión estratégica de cambio es, pues, un proceso de cambio en la relación entre la comunidad y las autoridades locales. Como en todo proceso de cambio la mera inercia genera una resistencia que es necesario superar. Podría requerir más de un ciclo presupuestario con apoyo externo para reforzar los conceptos y métodos de la metodología nueva.

ANEXOS A – E ESTUDIOS DE CASO

ANEXO A
Estudio de Caso en la Recolección de Desechos Sólidos:
La Esperanza, Intibucá

Mejora de la recolección de desechos sólidos

La experiencia de La Esperanza

I. Contenido y Propósito del Estudio de Caso

Antecedentes

La Esperanza es un municipio pequeño de aproximadamente 7,900 habitantes en el Departamento de Intibucá, al suroeste de Honduras. Aunque la Esperanza es un municipio relativamente pequeño, el 70% de su población vive en el casco urbano que está contiguo a la ciudad de Intibucá, cabecera departamental con una población de unos 45,000 habitantes; de hecho, las dos ciudades se separan solamente por una calle.

Situación de Partida

El Municipio de La Esperanza ha identificado diversos problemas que es necesario resolver para mejorar la calidad de vida de la población, incluyendo los servicios de

- Agua
- Alcantarillado
- Recolección y disposición de desechos

La práctica vigente en el ámbito local o municipal en Honduras pone mucho énfasis en los grandes proyectos de inversión financiados con fondos disponibles a través del FHIS-ERP o directamente de organismos internacionales. Tiene mérito el hecho de que en su mayoría estos proyectos surgen de un proceso participativo de planificación estratégica que recoge las prioridades de las comunidades locales, muchas de ellas están plasmadas en los “Planes Estratégicos de Desarrollo Municipal” (PEDM). La

PRACTICA VIGENTE

Grandes Proyectos de Inversión

Ventajas

Resuelve los grandes problemas locales

Responde a prioridades locales incluidas en los planes de desarrollo

Desventajas

No hay garantía de conseguir financiamiento

No necesariamente mejora la transparencia y responsabilidad en el uso de fondos propios

Crea dependencia en fuentes externas

desventaja de esta práctica es que su ejecución depende casi siempre de fondos de fuentes externas. No siempre se consiguen esos fondos y la solución de los problemas locales se retrasa, por años en algunos casos.

Este estudio de caso demuestra como la municipalidad y la sociedad civil de La Esperanza lograron juntos definir soluciones viables con los recursos disponibles en el presupuesto local a uno de sus problemas prioritarios. El esfuerzo se basó en un modelo de gobernabilidad y transparencia promovido y apoyado por el Programa de Gobernabilidad y Transparencia de la USAID. Ese modelo tiene como objetivo promover la gestión de los programas municipales prioritarios mediante un esfuerzo conjunto de las autoridades locales y la sociedad civil, reconociendo la escasez de recursos propios del gobierno local y haciendo énfasis en resultados específicos y concretos que la comunidad local valore. La gráfica siguiente resume los pasos de ese modelo

CICLO DE GESTIÓN ESTRATÉGICA DE PROGRAMAS



Leyenda



Análisis del desarrollo de la experiencia de mejoramiento de la recolección de desechos sólidos en La Esperanza

En los siguientes capítulos se describe el proceso seguido por la municipalidad y las comunidades de La Esperanza para resolver la problemática antes descrita mediante acciones conjuntas entre la municipalidad y la sociedad civil.

La iniciativa comienza con la invitación que hiciera el Programa de Gobernabilidad y Transparencia de la USAID en abril 2005 a las autoridades y a técnicos municipales y a dirigentes de la sociedad civil para que participaran en un taller de capacitación de una semana sobre el modelo de gobernabilidad y transparencia promovido y apoyado por el Programa de USAID. Este taller se organizó en Tegucigalpa con el objetivo de que participantes de diversos municipios aprendieran y asimilaran la metodología antes mencionada. De este modo, un grupo de representantes municipales y de la sociedad civil aprendieron mediante esta capacitación a elaborar y ejecutar la mejora de los servicios municipales.

Luego de esta capacitación se nombró un Comité de Mejora de Servicios Municipales (denominado a continuación en este documento como el Equipo PAMS). El Equipo esta conformado por dos empleados municipales y cuatro representantes de organizaciones de la sociedad civil.

El Programa de USAID mantuvo contacto continuo con el Equipo PAMS mediante un coordinador regional. Además realizó talleres de seguimiento en mayo y junio del 2005, en los que participó el Equipo PAMS constituido en cada uno de los municipios apoyados por el Programa. Estos talleres sirvieron para establecer intercambios de experiencias y problemáticas en cuanto al desarrollo del modelo de gobernabilidad y transparencia en los distintos municipios.

2. Evaluación Participativa de Programas en La Esperanza

En la primera fase de la gestión estratégica de programas la sociedad civil y las autoridades locales identifican juntos uno o más programas prioritarios que desean desarrollar en el plazo del presupuesto municipal del año entrante, así como los resultados específicos que esperan obtener. El reto consiste en analizar bien los problemas para definir soluciones que son viables con los recursos disponibles en el presupuesto local.

La primera fase antecede el proceso de preparar el presupuesto local. El proceso de identificar posibles programas recae sobre una comisión conjunta entre la municipalidad y la sociedad civil. Sin embargo, es al Alcalde y a la Corporación Municipal que le compete adoptar aquellas prioridades que deseen incluir en el presupuesto. Al tomar la decisión, las autoridades se comprometen formalmente con la comunidad local a honrar esas prioridades.

Una vez nombrado el Equipo PAMS, sus integrantes convocaron a una asamblea comunitaria para analizar y priorizar los problemas de los servicios municipales, que seleccionó como asunto prioritario la recolección y disposición de desechos.

Problemática de La Esperanza con relación a la recolección de desechos sólidos
Los problemas específicos identificados eran:

- Baja frecuencia de recolección de basura resultando en acumulación de basura en los hogares
- La falta de un cronograma y rutas establecidas para la recolección de basura fomenta que los residentes dejen la basura acumulada en las calles por largos períodos.
- Algunos barrios y áreas de la ciudad no cuentan con ningún tipo de servicio de recolección debido a las condiciones de las calles de acceso
- La acumulación de basura (en la mayoría orgánica) en las calles atrae insectos, perros callejeros y roedores
- Dada la cantidad de basura acumulada en las calles, los empleados municipales encargados de la limpieza de las calles no pueden mantenerse al día con su trabajo

-
- La proliferación de sitios de tiraje de basura ilegales en la periferia de la ciudad en la medida que los residentes disponen de su propia basura
 - Los residentes se resisten cada día mas a pagar por el servicio de recolección debido a la deficiencia del sistema

De acuerdo a los miembros del Equipo PAMS, esta situación se debía en parte a que la Municipalidad no quería invertir en un mejor sistema de recolección y disposición de desechos, argumentando que carecía de los medios para mejorar el sistema. De hecho, el servicio siempre ha generado un déficit para la municipalidad, sin que ésta haya podido tomar acción para recolectar los pagos adeudados por recolección de basura; y sin imponer sanciones por la disposición ilegal de basura en sitios no autorizados o en las calles. Los miembros de la comunidad en el grupo notaron que el contrato existente de servicio era con un ex miembro de la Corporación Municipal, lo cual complicaba el asunto, introduciendo una dimensión política y debate sobre la calidad del servicio.

3. Diseño Participativo de Programas

La segunda fase de la gestión estratégica de programas coincide con la preparación, discusión y aprobación del presupuesto local y otros documentos anexos. Para aquellos programas prioritarios adoptados formalmente, las comisiones conjuntas proceden a identificar los resultados específicos que consideran factibles de lograr y desarrollan un plan de trabajo para obtener esos resultados. Además, determinan cuantos recursos requieren del presupuesto local como apoyo a ese plan de trabajo. Ese estimado pasa a formar parte del borrador de presupuesto.

Utilizando la metodología de la Gestión Estratégica de Programas, el Equipo PAMS estableció una serie de productos deseados a mediano y largo plazo para mejorar el manejo de desechos sólidos, e identificó indicadores medibles; El cuadro siguiente reúne

Resultado	Indicador	Fuente de información
Mejorar el ambiente, al reducirse la acumulación de basura en las calles	% de calles calificadas como “limpias” según tipo de calle (principales, calles de acceso, etc.)	Evaluación COC
Mayor número de hogares recibe el servicio de recolección de basura	% de hogares con recolección de basura	Registros municipales
Mayor frecuencia de recolección domiciliar de basura	% de hogares satisfechos con la frecuencia	Encuesta de opinión
Los usuarios del servicio pagan los servicios de recolección a tiempo	% de incremento en la recolección de ingresos por servicio	Registros municipales
Los usuarios del servicio consideran que la Esperanza es una ciudad limpia y saludable y están satisfechos con el servicio	% de hogares satisfechos con el servicio	Encuesta de opinión y entrevistas

El Equipo PAMS utilizó encuestas de opinión y la metodología de Calificación por Observadores Capacitados (COC) para establecer medidas de línea de base para algunos de esos indicadores. Algunos estudiantes de secundaria recibieron el entrenamiento de COC con la supervisión del Equipo PAMS. Utilizando la metodología COC, el Equipo PAMS realizó una evaluación sobre el estado de limpieza de las diferentes calles y áreas públicas de la ciudad. Solamente el 9% de las calles principales; 5% de las calles de acceso a los barrios y 6% de las calles alrededor del mercado recibieron la calificación de limpia. Utilizando encuestas de opinión también establecieron medidas de línea de base sobre la frecuencia de los servicios y sobre otros indicadores importantes. Solamente el 33% de los hogares indicaron estar satisfechos con el servicio.

El grupo produjo un plan de acción para el mejoramiento del servicio que incluía una campaña de salud pública y disposición de basura, mantenimiento y reparación de calles de acceso, revisión y modificación del contrato de la compañía responsable de la recolección y disposición, promoción de microempresas comunitarias para limpieza de las calles, planificación de rutas y horarios de recolección, construcción de basureros públicos en las calles de acceso y mejor coordinación con la ciudad de Intibucá para la disposición de desechos sólidos (manejo de relleno sanitario e incinerador de desechos).

Aprendiendo a Trabajar Juntos

Un técnico de la municipalidad que participó en el grupo de trabajo comentó que: “antes, las autoridades locales decidían las cosas, y entonces estas personas de la sociedad civil venían a molestarnos, a quejarse. Pero, cuando nuestro grupo presentó su informe se generó un debate y gradualmente las autoridades municipales llegaron a comprender lo que estábamos presentando y entendieron la importancia de vigilar el servicio de recolección de desechos. La propuesta contribuyó a que la municipalidad mejorara su política.”

Rendición de Cuentas

Uno de los representantes de la comunidad comentó que “estábamos en un año electoral y la información que presentamos causó cierta sorpresa y alguna preocupación.” De hecho, el proceso contribuyó a que el servicio de recolección de desechos se convirtiera en un tema de campaña obligatorio para todos los candidatos.

La presentación del plan a la Corporación Municipal generó un debate considerable, en parte debido a sus implicaciones en términos de costos. Durante el transcurso del debate, el Equipo PAMS presentó información precisa sobre la cobertura y calidad de servicio — información que la Corporación Municipal jamás había visto. El ejercicio GEP también puso al descubierto otros asuntos anteriormente desconocidos que afectaban la disposición de desechos sólidos. Por ejemplo, mostró que los problemas de acceso al relleno sanitario y al incinerador que se compartía con la ciudad de Intibucá limitaban la capacidad del contratista para cumplir sus obligaciones contractuales. También mostró que las pésimas condiciones de las calles de acceso en muchos barrios eran un factor determinante en la frecuencia del servicio de recolección. Finalmente, sacó a la luz la

deficiencia del monitoreo del contrato existente de servicio por parte de los gerentes y empleados municipales.

4. Ejecución y Evaluación Participativa de Programas

La tercera fase de la gestión estratégica de programas coincide con la ejecución presupuestaria. Formalmente, es a los técnicos municipales a quienes les compete la ejecución del programa acordado. Es probable, sin embargo, que la comunidad siga activa en uno o más de las actividades identificadas en el plan de acción.

El trabajo de esta fase no concluye con la ejecución del plan de acción. Dado el papel central que juegan los resultados específicos en el componente de Gestión Estratégica de Programas y en el Modelo de Gobernabilidad y Transparencia en general, es esencial medir los resultados obtenidos al concluir la ejecución del plan de acción. Esos resultados luego hay que compararlos con las metas fijadas. De haber diferencias – en exceso o déficit de lo propuesto – es importante determinar porque. Es al Alcalde y a la Corporación que le compete presentar formalmente a la comunidad los resultados obtenidos y el análisis comparativo con las metas.

Las nuevas autoridades electas han empezado a implementar algunos componentes del plan, incluyendo la revisión del contrato de servicio que incorporó requerimientos y normas mas claras, exigiendo al contratista un calendario específico de recolección por calle y designando a un oficial municipal (al Jefe de la Unidad Ambiental) para el monitoreo del contrato. Al mismo tiempo, la municipalidad acordó asignar 100,000 lempiras para la reparación de calles para mejorar el acceso para los camiones de recolección y para la construcción de basureros públicos en aquellas áreas de difícil acceso. También, la municipalidad firmó un acuerdo con la municipalidad adyacente de Intibucá para mejorar el relleno sanitario y el crematorio en el cual se incluye inversiones para la reparación y mantenimiento de la calle de acceso.

Los resultados

El Equipo PAMS se está preparando ahora para realizar una evaluación de seguimiento del impacto de las medidas tomadas. Van a repetir las encuestas de opinión y la evaluación COC, y presentar sus hallazgos a la Municipalidad.

Es importante volver a calcular el valor de los distintos indicadores que estableció el Equipo PAMS para medir la limpieza de las calles y el nivel de satisfacción con el servicio de recolección de desechos sólidos. Solo de esa manera se podrá comprobar si se ha logrado mejorar el servicio.

5. Lecciones aprendidas

Existen Medidas para Mejorar los Servicios Locales que Están al Alcance de los Recursos Disponibles en el Presupuesto Municipal y por lo tanto Totalmente Bajo el Control de las Autoridades Locales.

La gestión estratégica de programas promueve un esfuerzo conjunto de las autoridades locales y la sociedad civil para mejorar los servicios municipales, reconociendo la escasez de recursos propios del gobierno local y haciendo énfasis en resultados específicos y concretos que la comunidad local valore.

El Equipo PAMS logró desarrollar un plan de acción para mejorar la recolección y disposición de desechos sólidos cuyo costo estuviera al alcance de los medios y recursos disponibles en el presupuesto municipal. En total, el costo del plan de acción de mejoramiento de servicio era de 1.17 millones, pero casi la mitad (unos 600,000 lempiras) era para el contrato anual de recolección y disposición

de basura. La municipalidad gastaba alrededor de 325,000 lempiras anualmente para la recolección, disposición y limpieza de calles. El Equipo PAMS pudo demostrar que esta suma se debía en parte por el bajo porcentaje de pago de servicio (alrededor del 30% de los hogares). El grupo argumentó en su presentación que si la municipalidad invirtiera en mejorar el servicio, también se incrementaría los ingresos por concepto de recolección.

La gestión estratégica de programas fortalece los lazos de respeto y confianza mutuos entre la sociedad civil y las autoridades locales lo que facilita y habilita la capacidad de gestión local.

Uno de los miembros de la comunidad del Equipo PAMS considera que el ejercicio ha legitimado un nuevo tipo de participación: “las autoridades locales reconocen nuestra contribución; el nuevo alcalde nos mencionó en su discurso de inauguración, y me siento orgulloso de que mencionó nuestros nombres porque hemos ayudado a la municipalidad. Después, el Alcalde nos contactó y nos pidió que le ayudáramos, esto significa que realmente valora nuestro trabajo de grupo”.

Con base en esta experiencia exitosa con GEP, las nuevas autoridades municipales de la Esperanza recientemente ha decidido realizar ejercicios similares con otras áreas problemáticas, incluyendo políticas sociales hacia las mujeres, jóvenes y personas de la tercera edad. El Equipo PAMS ha acordado asistir a la municipalidad en convocar las primeras consultas participativas comunitarias y apoyar el desarrollo de planes de acción para servicios en estas áreas.

Marco institucional y participación en el desarrollo de la experiencia

El proceso ha tenido como principales actores institucionales los siguientes:

Municipalidad de La Esperanza – La municipalidad de La Esperanza ha jugado un papel muy importante en el sentido de que no solamente aprueba el presupuesto necesario para la mejorar la recolección y disposición de desechos sólidos, sino que también asigna una persona para vigilar la ejecución del contrato de limpieza.

Sociedad Civil – Es importante que la sociedad civil siga participando activamente en estos procesos, los cuales deben implicar reformas en otros servicios municipales mediante esfuerzos compartidos como el que describe este estudio de caso.

ANEXO B
Estudio de Caso en la Educación Primaria:
Catacamas, Olancho

Mejora de la calidad de las escuelas comunitarias

La experiencia de Catacamas

I. Contenido y Propósito del Estudio de Caso

Antecedentes

El Municipio de Catacamas se encuentra ubicado en el Departamento de Olancho, en la parte oriental de Honduras.

Catacamas es el municipio más grande de Honduras con una extensión territorial de 7,261.2 km². Cuenta con una diversidad exquisita de flora y fauna, albergada en tres Parques Nacionales: Reserva de Biosfera Tawahka, Parque Nacional Patuca y Parque Nacional Sierra de Agalta. Así mismo, cuenta con reservas antropológicas como ser las Cuevas de Talgua y otras aun sin descubrir.

El municipio de Catacamas cuenta con una población de 87,845 habitantes distribuidos en 15 aldeas que comprenden 392 caseríos. La población urbana asciende a 35,995 habitantes que equivale al 40.98% y en el área rural viven 51,850 habitantes equivalentes a un 59.02%, representando así una densidad de población de 12.0 habitantes por km² (12.0 hab/km²).

Situación de Partida

El Municipio de Catacamas ha identificado diversos problemas que es necesario resolver para mejorar la calidad de vida de la población. La solución a estos problemas es parte elemental y estratégica en la ejecución del Plan Estratégico de Desarrollo Municipal de Catacamas, siendo los siguientes problemas los que la población ha establecido, que es de suma urgencia abordar para impulsar el desarrollo del municipio:

- Mal estado de las vías de comunicación
- Deficiencia de la educación en las escuelas municipales
- Microcuencas deforestadas

En el casco urbano un 40% de la población cuenta con servicios de aguas negras, un 70% con agua potable y un 70% con luz eléctrica. En las comunidades rurales, especialmente las más remotas, la atención se hace menor por las limitaciones presupuestarias con las que labora un municipio tan grande. Sin embargo, la visión es poder establecer acciones conjuntas que permitan dar apoyo continuo y sistemático en las comunidades en donde se albergan las riquezas naturales del municipio.

PRACTICA VIGENTE

Grandes Proyectos de Inversión

Ventajas

Resuelve los grandes problemas locales

Responde a prioridades locales incluidas en los planes de desarrollo

Desventajas

No hay garantía de conseguir financiamiento

No necesariamente mejora la transparencia y responsabilidad en el uso de fondos propios

Crea dependencia en fuentes externas

La práctica vigente en el ámbito local o municipal en Honduras pone mucho énfasis en los grandes proyectos de inversión financiados con fondos disponibles a través del FHIS o directamente de organismos internacionales. Tiene mérito el hecho de que en su mayoría estos proyectos surgen de un proceso participativo de planificación estratégica que recoge las prioridades de las comunidades locales – muchas de ellas están plasmadas en los “Planes Estratégicos de Desarrollo Municipal” (PEDM). La desventaja de esta práctica es que su ejecución depende casi siempre de fondos de fuentes externas. No siempre se consiguen esos fondos y la solución de los problemas locales se retrasa – por años en algunos casos.

Este estudio de caso demuestra como la municipalidad y la sociedad civil de Catacamas lograron juntos definir soluciones viables con los recursos disponibles en el presupuesto local a uno de los problemas prioritarios del PEDM. El esfuerzo se basó en un modelo de gobernabilidad y transparencia promovido y apoyado por el Programa de Gobernabilidad y Transparencia de la USAID. Ese modelo tiene como objetivo promover la gestión de los programas municipales prioritarios mediante un esfuerzo conjunto de las autoridades locales y la sociedad civil, reconociendo la escasez de recursos propios del gobierno local y haciendo énfasis en resultados específicos y concretos que la comunidad local valore.

La gráfica siguiente resume los pasos de ese modelo

CICLO DE GESTIÓN ESTRATÉGICA DE PROGRAMAS



Leyenda



Análisis del desarrollo de la experiencia de mejoramiento de la educación en las escuelas comunitarias de Catacamas

En los siguientes capítulos se describe el proceso seguido por la municipalidad y las comunidades de Catacamas para resolver la problemática antes descrita mediante acciones conjuntas entre la municipalidad, beneficiarios, maestros y la sociedad civil.

La iniciativa comienza con la invitación que hiciera el Programa de Gobernabilidad y Transparencia de la USAID en abril 2005 a las autoridades y a técnicos municipales y a dirigentes de la sociedad civil para que participaran en un taller de capacitación de

una semana sobre el modelo de gobernabilidad y transparencia promovido y apoyado por el Programa de USAID. Este taller se organizó en Tegucigalpa con el objetivo de que participantes de diversos municipios aprendieran y asimilaran la metodología antes mencionada. De este modo, un grupo de representantes municipales y de la sociedad civil aprendieron mediante esta capacitación a elaborar y ejecutar la mejora de los servicios municipales.

Luego de esta capacitación se nombró un Comité de Mejora de Servicios Municipales en cabildo abierto (denominado a continuación en este documento como el Equipo PAMS). El Equipo esta conformado por funcionarios municipales del departamento de desarrollo comunitario, de la coordinadora de patronatos y otros representantes de la sociedad civil

El Programa de USAID mantuvo contacto continuo con el Equipo PAMS mediante un coordinador regional. Además realizó talleres de seguimiento en mayo y junio del 2005, en los que participó el Equipo PAMS constituido en cada uno de los municipios apoyados por el Programa. Estos talleres sirvieron para establecer intercambios de experiencias y problemáticas en cuanto al desarrollo del modelo de gobernabilidad y transparencia en los distintos municipios.

2. Evaluación Participativa de Programas en Catacamas

En la primera fase de la gestión estratégica de programas la sociedad civil y las autoridades locales identifican juntos uno o más programas prioritarios que desean desarrollar en el plazo del presupuesto municipal del año entrante, así como los resultados específicos que esperan obtener. El reto consiste en analizar bien los problemas para definir soluciones que son viables con los recursos disponibles en el presupuesto local.

La primera fase antecede el proceso de preparar el presupuesto local. El proceso de identificar posibles programas recae sobre una comisión conjunta entre la municipalidad y la sociedad civil. Sin embargo, es al Alcalde y a la Corporación Municipal que le compete adoptar aquellas prioridades que deseen incluir en el presupuesto. Al tomar la decisión, las autoridades se comprometen formalmente con la comunidad local a honrar esas prioridades.

Una vez nombrado el Equipo PAMS, sus integrantes organizaron un cabildo abierto en donde se priorizaron los problemas más urgentes del municipio. En el cabildo abierto participaron representantes de patronatos, juntas de agua, maestros de educación, representantes de ONG's, instituciones de educación y de la Cámara de Comercio e Industrias de Catacamas. En total participaron aproximadamente 150 personas.

Previo a la celebración del cabildo abierto, el Equipo PAMS había celebrado una encuesta de los residentes del municipio con el propósito de identificar los problemas más urgentes. La encuesta demostró que según el parecer de la comunidad local las prioridades eran las siguientes:

- Caminos de acceso – 13%
- Deforestación de las cuencas – 31%
- Educación primaria – 56%

El mejoramiento de la educación en las escuelas comunitarias fue seleccionado como el servicio con mayor prioridad para mejorar.

Problemática de Catacamas con relación a la cobertura educativa

Según el sistema oficial de educación la población escolar del municipio de Catacamas es de 20,520 estudiantes. El sistema oficial atiende 14,737 estudiantes, PROHECO 1,379; quedando fuera el 22 % de la población escolar restante.

Hace 10 años, en Catacamas en una acción conjunta entre comunidades rurales aisladas y la municipalidad se ha venido apoyando el establecimiento de escuelas comunitarias, que no las abarca el sistema educativo nacional por la insuficiencia de recursos de parte del gobierno central y por lo remoto de las zonas. Estas escuelas operan en 34 comunidades rurales. Cabe mencionar que esta iniciativa se ha mantenido durante tres períodos diferentes de gobierno municipal, lo que nos dice la importancia que tiene para el municipio orientar recursos para resolver esta problemática.

3. Diseño Participativo de Programas

La segunda fase de la gestión estratégica de programas coincide con la preparación, discusión y aprobación del presupuesto local y otros documentos anexos. Para aquellos programas prioritarios adoptados formalmente, las comisiones conjuntas proceden a identificar los resultados específicos que consideran factibles de lograr y desarrollan un plan de trabajo para obtener esos resultados. Además, determinan cuantos recursos requieren del presupuesto local como apoyo a ese plan de trabajo. Ese estimado pasa a formar parte del borrador de presupuesto.

El grupo técnico encargado de elaborar el PAMS sostuvo seis reuniones diferentes con grupos de beneficiarios directos, es decir con los padres de familia y maestros, con el objetivo de elaborar un diagnóstico sobre la situación de las escuelas comunitarias, sus debilidades y fortalezas, así como las condiciones físicas de los centros educativos.

Para reforzar la información diagnóstica obtenida con los beneficiarios directos se recurrió también a fuentes secundarias, por lo que fue necesario coordinar con la Secretaría de Educación y establecer un apoyo institucional.

Mediante este proceso de retroalimentación, el grupo técnico pudo establecer la problemática que impide la mejora de la educación en las escuelas comunitarias.

- Los padres de familia no pueden exigir calidad en la educación a los maestros porque el estipendio que reciben como pago por sus servicios es muy bajo - manifiestan sus temores porque los niños reciben una educación que no les asegura los conocimientos para ingresar a otro nivel educativo
- Los niños y niñas no tienen el mobiliario adecuado para recibir las clases que además se ofrecen a la intemperie, sin protección de las lluvias o en lugares inseguros sin condiciones para la educación de los niños y niñas
- El rendimiento de los maestros no es suficiente debido a que no existe un programa continuo de capacitación hacia ellos, carecen de textos para enseñar (la mayoría son adquiridos en calidad de préstamo) y los que tienen están desactualizados
- Por las condiciones en las escuelas comunales los niños y niñas están en riesgo de no asistir a sus clases y de no terminar el año escolar y a veces no terminan el ciclo de educación básica

Para medir las condiciones actuales y futuras de la educación en las escuelas comunitarias el Equipo PAMS estableció los siguientes resultados:

Resultados	Indicadores
Niños acuden a las escuelas comunitarias y en condiciones pedagógicas adecuadas	Número de niños matriculados en las escuelas comunitarias; % de estudiantes con pupitres
Niños matriculados en las escuelas comunitarias reciben una educación que cumple con las normas nacionales	% de estudiantes que a prueben los exámenes nacionales; % de estudiantes que permanecen en la escuela el año entero
Niños asisten a clase en aulas en buenas condiciones	Número de escuelas comunitarias con aulas; número de aulas reparada
Reducción del nivel de analfabetismo en Catacamas	% de analfabetismo en la población mayor de 15 años en el municipio

El uso de estos indicadores es un aspecto clave del modelo de gobernabilidad y transparencia. La intención es describir las condiciones actuales y eventuales en términos sencillos y objetivos que reflejan la manera en la que los beneficiarios – estudiantes, maestros y padres en este caso – ven los problemas y evalúan las soluciones. Tradicionalmente se miden las asignaciones presupuestaria y el gasto, sin llegar nunca a describir y medir el resultado obtenido – en este caso la mejora en la educación en las escuelas comunitarias e indirectamente en el municipio de Catacamas en su totalidad.

Con el diagnóstico como insumo el grupo técnico procedió a elaborar el plan de acción para la mejora de la educación en las escuelas comunitarias. Cabe mencionar que una premisa de este plan era mejorar el servicio educativo con los recursos propios de la municipalidad y las comunidades.

A continuación se presenta el plan de acción elaborado por el Equipo PAMS

PLAN DE ACCIÓN PARA MEJORAR LA EDUCACIÓN EN LAS ESCUELAS COMUNITARIAS

Actividad	Quien	Cuando	Resultado
Elaboración de un convenio entre el ministerio de educación y la municipalidad	Equipo PAMS	Enero 2006	Ministerio de educación comprometido con abrir mayor cantidad de plazas de maestros, dar libros de textos a las escuelas comunitarias.
Elaboración del convenio de compromiso entre la comunidad y la municipalidad	Equipo PAMS	Enero 2006	Comunidad comprometida con dar el aporte comunitario para el pago de maestro, materiales locales para la construcción de escuelas y jardines de niños.
Convenio de asistencia en Programa de capacitación para los docentes de los centros educativos comunales.	USAID y Municipalidad	Febrero 2006	Maestros mejor calificados para el proceso de enseñanza
Gestión de libros de textos para las escuelas comunales en diferentes editoriales y embajadas	Municipalidad el y Equipo PAMS	Marzo 2006	Niños y niñas con libros de textos actualizados
Nombramiento del coordinador y supervisor de los centros educativos comunales	Municipalidad	Marzo 2006	Maestros son supervisados en los diferentes centros educativos comunales
Construcción de pupitres para los centros educativos comunales	Comunidad y municipalidad	Febrero y marzo 2006	Niños y niñas recibiendo sus clases en mobiliario adecuado.
Reconstrucción de aulas escolares	Comunidad y municipalidad	Abril y mayo 2006	Niñas y niños en centros que cumplen con las condiciones pedagógicas necesarias.
Firma de convenios de cooperación de asistencia técnica entre la municipalidad y las universidades estatales y privadas	Municipalidad Equipo PAMS, universidades	Enero-abril 2006	Universidades estatales y privadas comprometidas en dar apoyo y asistencia técnica a las los centros educativos comunales.

Una vez elaborada la matriz de planificación se procedió a calcular el presupuesto necesario para llevar a cabo el proyecto. La siguiente matriz muestra el presupuesto calculado para poder ejecutar el proyecto de mejora de la calidad de la educación en las escuelas comunitarias:

Descripción	Aporte Municipal (Lempiras)	Aporte Comunitario (Lempiras)	Total
Pago de maestros	130,000	26,000	156,000
Escuelas (13 maestros)	168,000	42,000	210,000
Jardines (21 maestros)	22,400		22,400
Bono navideño			
Construcción de 34 centros educativos	170,000 techo y piso	384,000 adobe y mano de obra	554,000
Materiales didácticos	13,000		13,000
Escuelas	31,500		31,500
Jardines	32,000		32,000
Pizarras			
Pupitres	32,000	32,000	64,000
Escuelas	45,000	45,000	90,000
Jardines			
Capacitación maestros 6 por año	12,000		12,000
Presupuesto Total	655,900	529,000	1,184,900

La Corporación aprobó el plan de acción y asignó una partida de 450,000 lempiras en el presupuesto para el año 2006.

No hay que perder de vista que este proyecto comenzó en julio del 2005, durante la administración pasada. Esto hizo necesario que el Equipo PAMS socializara nuevamente el proyecto con los candidatos a alcalde y luego con la corporación municipal del nuevo período de gobierno (2006-2009).

En este proceso el hecho de contar con información concreta y con un estimado confiable del costo del plan de acción fue un factor clave. Uno de los integrantes del Equipo PAMS

comentó que “el hecho de tener una propuesta concreta nos ayudó mucho durante el debate del presupuesto municipal; les pudimos ofrecer el cálculo que habíamos hecho para el plan original.”

La Corporación aprobó el plan y le asignó una partida de 600,000 lempiras.

El monto ejecutado en el 2006 es mayor, según se puede apreciar en el cuadro siguiente:

Pago de maestros	Lps. 553,880.04
Construcción y reparación de escuelas comunitarias	Lps. 70,000.00
Total de presupuesto ejecutado	Lps. 623,880.04

4. Ejecución y Evaluación Participativa de Programas

La tercera fase de la gestión estratégica de programas coincide con la ejecución presupuestaria. Formalmente, es a los técnicos municipales a quienes les compete la ejecución del programa acordado. Es probable, sin embargo, que la comunidad siga activa en uno o más de las actividades identificadas en el plan de acción.

El trabajo de esta fase no concluye con la ejecución del plan de acción. Dado el papel central que juegan los resultados específicos en el componente de Gestión Estratégica de Programas y en el Modelo de Gobernabilidad y Transparencia en general, es esencial medir los resultados obtenidos al concluir la ejecución del plan de acción. Esos resultados luego hay que compararlos con las metas fijadas. De haber diferencias – en exceso o déficit de lo propuesto – es importante determinar porque. Es al Alcalde y a la Corporación que le compete presentar formalmente a la comunidad los resultados obtenidos y el análisis comparativo con las metas.

Para garantizar la ejecución de las actividades del plan de acción adoptado y las acciones de mejora de la educación en las escuelas comunitarias, la Municipalidad firma un convenio con la comunidad en la que se fijan los siguientes compromisos:

Compromisos de la municipalidad de Catacamas

1. Realizar el pago mensual de los maestros de las escuelas y jardines de niños comunitarios en las comunidades donde están funcionando estos centros de enseñanza. Dicho pago es de 1,000 lempiras para las escuelas y 800 lempiras para los jardines de niños.
2. Nombrar una persona encargada de la supervisión, monitoreo y evaluación del trabajo que están realizando los maestros comunitarios
3. Gestionar y planificar capacitaciones para los maestros comunitarios
4. Gestionar materiales educativos (libros de texto) para las diferentes escuelas y jardines comunales
5. Proveer de materiales didácticos para todos los centros (tiza, papelería y pizarras)
6. Dar contraparte para la construcción de locales donde funcione la escuela / jardín (techo y piso)
7. Gestionar el permiso de aserrado de madera para la elaboración de pupitres y dar contrapartida para la construcción (pago de mano de obra)
8. Convocar reuniones trimestrales de evaluación del programa educativo comunitario

Compromisos de los actores locales (patronatos, sociedad de padres de familia y demás miembros de la comunidad)

1. Dar la contrapartida para el pago de maestro el cual oscilará entre 200.00 y 400.00 lempiras, esto dependerá de la disponibilidad económica de los habitantes de la comunidad
2. Aportar la contraparte de materiales locales y mano de obra no calificada para la construcción de centros educativos (adobes, madera, arena, etc.) en el caso de ser necesario realizar esta actividad
3. Acarreo de los materiales hacia el centro educativo
4. Aserrar la madera para la elaboración de pupitres de los centros educativos
5. Asistir a las reuniones trimestrales convocadas por la municipalidad para la evaluación del programa educativo

Los resultados

Hasta el momento tan solo se conoce el producto de las tareas y de los gastos realizados en el 2006

- Aumento en un 59% de las plazas de maestros comunitarios (24 escuelas y 30 jardines con un total de 54 plazas)
- Aumento de 200 lempiras al sueldo de los maestros comunitarios tanto de las escuelas como de los jardines de niños
- Se estableció una fecha fija de pago cada 28 de fin de mes
- Aportación de láminas de zinc, cemento y clavos en 5 centros educativos como contraparte en las comunidades de Lomas de Paso Real, Santa Rita, Santa Fe, Playas de Santa Fe, Nueva Esperanza
- Se establecieron enlaces para algunas capacitaciones
- Se proporcionaron algunos materiales como papel, lápices, cartulinas y marcadores.

Sin embargo, se pueden apreciar ya ciertos avances.

El Equipo PAMS entiende que el proceso contribuyó al desarrollo de una política de la municipalidad hacia las escuelas comunitarias. Previo al ejercicio existían buenas intenciones pero éstas carecían de objetivos concretos e información. Según comenta un integrante del Equipo PAMS “la Corporación Municipal asumía que el programa de escuelas comunitarias estaba funcionando bien. Lo que me gusta del proceso es que ahora conocemos las condiciones existentes en las escuelas.” Además, la encuesta inicial sobre las prioridades locales contribuyó a que tanto la comunidad como la Corporación cobraran mayor conciencia sobre la situación en las escuelas comunitarias.

Para el 2007 se espera continuar con las siguientes acciones:

- Firmar un convenio con el Ministerio de Educación para la inclusión de las plazas comunitarias que tengan una matrícula mayor de 45 alumnos en el sistema estatal y también para que provea de libros de textos las los escuelas comunitarias
- Gestionar la firma de convenio con las universidades para que den asistencia técnica y capacitación a los maestros comunitarios.
- Nombramiento de un técnico que se encargue de la supervisión aleatoria de todas las escuelas y jardines de niños comunitarios para verificar la calidad de la enseñanza y el cumplimiento de convenio

-
- Apoyar a las centros educativos comunitarios que lo soliciten con contraparte para la construcción de techos y pisos
 - Realizar 6 capacitaciones en temas que ayuden a mejorar la calidad de enseñanza de estos centros educativos (ortografía, matemáticas, técnicas de enseñanza, planeación etc.)
 - Proporcionar algunos materiales didácticos

El plan de acción ha servido como punto de convergencia para padres, patronatos y la asociación de maestros voluntarios (establecida recientemente), quienes juntos le están dando seguimiento a la ejecución de las distintas medidas. Recientemente, le solicitaron a la Municipalidad que les presente un informe sobre el estado de ejecución del plan.

Es importante volver a calcular el valor de los distintos indicadores que estableció el Equipo PAMS para medir la situación del programa de escuelas comunitarias (Ver cuadro anterior). Solo de esa manera se podrá comprobar si se ha logrado mejorar la educación en las comunidades beneficiadas.

5. Lecciones aprendidas

Existen medidas para mejorar los servicios locales que están al alcance de los recursos disponibles en el presupuesto municipal y por lo tanto totalmente bajo el control de las autoridades locales.

El Equipo PAMS logró desarrollar un plan de acción para mejorar la educación en las comunidades rurales más aisladas de Catacamas cuyo costo estuviera al alcance de los medios y recursos disponibles en el presupuesto municipal.

Inicialmente algunos padres pensaron que la solución era el establecimiento de escuelas oficiales en todas las comunidades, solución ésta que no estaría bajo el control de las autoridades municipales. Según explica uno de los integrantes del Equipo PAMS “quisimos encontrar una solución sin tener que dirigirnos a otras instituciones; es decir, una solución que se podría financiar con los recursos del presupuesto local.”

Uno de los dirigentes comunitarios que participó en el Equipo PAMS comentó que: “nos hemos dado cuenta de que es posible mejorar de forma significativa la educación sin tener que incurrir un gasto considerable; es algo que la Municipalidad es capaz de hacer, en parte porque lo planificamos bien.”

El diálogo positivo y constructivo que se genera al considerar sólo aquellas decisiones que están bajo el control de las autoridades locales y no dependen de terceros es una de las lecciones aprendidas más importantes que presenta este estudio de caso.

Marco institucional y participación en el desarrollo de la experiencia

El proceso de mejora de la educación ha tenido como principales actores institucionales los siguientes:

Municipalidad de Catacamas – La municipalidad de Catacamas ha jugado un papel muy importante en el sentido de que no solamente aprueba el presupuesto necesario para la mejora de la calidad de la educación en los centros educativos comunitarios, sino que también coordina, organiza y planifica el proceso mediante un equipo de trabajo constituido por los técnicos municipales.

Al mismo tiempo supervisa la correcta ejecución de las medidas de mejora de la calidad de la educación por parte de las escuelas comunitarias.

Las comunidades beneficiarias – Es importante que la sociedad civil, y los padres de familia sobre todo, sigan participando activamente en estos procesos de gestión, planificación y administración educativa.

ANEXO C
Estudio de Caso en el Servicio de Agua:
Guaimaca, Francisco Morazán

Mejora del Servicio de Agua

La experiencia de Guaimaca, Francisco Morazán

I. Contenido y Propósito del Estudio de Caso

Antecedentes

Guaimaca es un municipio de tamaño intermedio sobre una carretera principal a unos 92 kilómetros de la ciudad capital, Tegucigalpa. Tiene una población de 24,548 habitantes de los cuales el 53% habitan en el casco urbano. A pesar de sus aparentes ventajas de acuerdo a su localización, la región no cuenta con una base económica sólida. Como resultado, tiene un alto nivel de pobreza; casi el 75% de los hogares están bajo la línea de pobreza, y el 61% son catalogados como extremadamente pobres.

PRACTICA VIGENTE

Grandes Proyectos de Inversión

Ventajas

Resuelve los grandes problemas locales

Responde a prioridades locales incluidas en los planes de desarrollo

Desventajas

No hay garantía de conseguir financiamiento

No necesariamente mejora la transparencia y responsabilidad en el uso de fondos propios

Crea dependencia en fuentes externas

Situación de Partida

La práctica vigente en el ámbito local o municipal en Honduras pone mucho énfasis en los grandes proyectos de inversión financiados con fondos disponibles a través del FHIS-ERP o directamente de organismos internacionales. Tiene mérito el hecho de que en su mayoría estos proyectos surgen de un proceso participativo de planificación estratégica que recoge las prioridades de

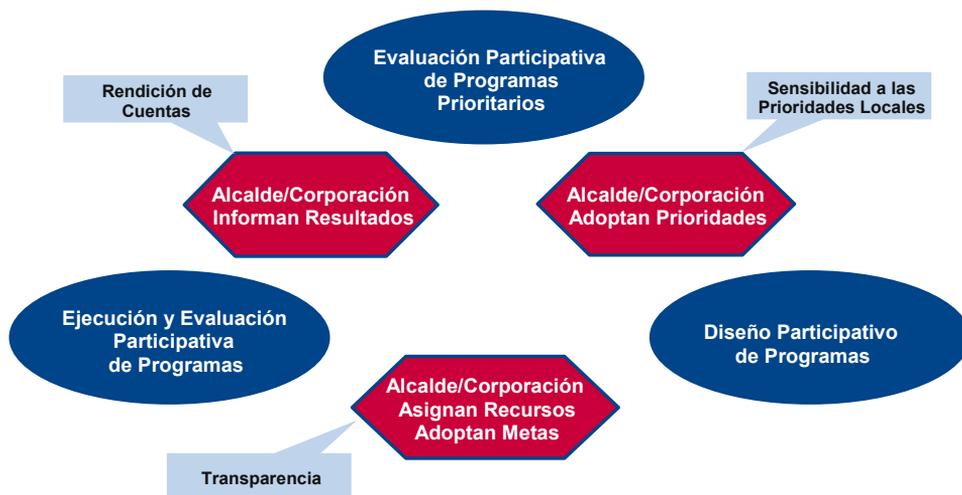
las comunidades locales – muchas de ellas están plasmadas en los “Planes Estratégicos de Desarrollo Municipal” (PEDM). La desventaja de esta práctica es que su ejecución depende casi siempre de fondos de fuentes externas. No siempre se consiguen esos fondos y la solución de los problemas locales se retrasa – por años en algunos casos.

Este estudio de caso demuestra como la municipalidad y la sociedad civil de Guaimaca lograron juntos definir soluciones viables con los recursos disponibles en el presupuesto local a uno de sus problemas prioritarios. El esfuerzo se basó en un modelo de gobernabilidad y transparencia promovido y apoyado por el Programa de Gobernabilidad

y Transparencia de la USAID. Ese modelo tiene como objetivo promover la gestión de los programas municipales prioritarios mediante un esfuerzo conjunto de las autoridades locales y la sociedad civil, reconociendo la escasez de recursos propios del gobierno local y haciendo énfasis en resultados específicos y concretos que la comunidad local valore.

La gráfica siguiente resume los pasos de ese modelo:

CICLO DE GESTIÓN ESTRATÉGICA DE PROGRAMAS



Leyenda



Análisis del desarrollo de la experiencia de mejoramiento del servicio de agua en Guaimaca

En los siguientes capítulos se describe el proceso seguido por la municipalidad y las comunidades de Guaimaca para resolver la problemática del servicio de agua en la cabecera mediante acciones conjuntas entre la municipalidad y la sociedad civil.

La iniciativa comienza con la invitación que hiciera el Programa de Gobernabilidad y Transparencia de la USAID en abril 2005 a las autoridades y a técnicos municipales y a dirigentes de la sociedad civil para que participaran en un taller de capacitación de una semana sobre el modelo de gobernabilidad y transparencia promovido y apoyado por el Programa de USAID. Este taller se organizó en Tegucigalpa con el objetivo de que participantes de diversos municipios aprendieran y asimilaran la metodología antes mencionada. De este modo, un grupo de representantes municipales y de la sociedad civil aprendieron mediante esta capacitación a elaborar y ejecutar la mejora de los servicios municipales.

Luego de esta capacitación se nombró un Comité de Mejora de Servicios Municipales en cabildo abierto (denominado a continuación en este documento como el Equipo PAMS). El equipo está conformado por representantes de las juntas de agua, de sociedades de padres de familia y de una asociación local de mujeres, junto con tres empleados municipales.

El Programa de USAID mantuvo contacto continuo con el Equipo PAMS mediante un coordinador regional. Además realizó talleres de seguimiento en mayo y junio del 2005, en los que participó el equipo PAMS constituido en cada uno de los municipios apoyados por el Programa. Estos talleres sirvieron para establecer intercambios de experiencias y problemáticas en cuanto al desarrollo del modelo de gobernabilidad y transparencia en los distintos municipios.

2. Evaluación Participativa de Programas en Guaimaca

En la primera fase de la gestión estratégica de programas la sociedad civil y las autoridades locales identifican juntos uno o más programas prioritarios que desean desarrollar en el plazo del presupuesto municipal del año entrante, así como los resultados específicos que esperan obtener. El reto consiste en analizar bien los problemas para definir soluciones que son viables con los recursos disponibles en el presupuesto local.

La primera fase antecede el proceso de preparar el presupuesto local. El proceso de identificar posibles programas recae sobre una comisión conjunta entre la municipalidad y la sociedad civil. Sin embargo, es al Alcalde y a la Corporación Municipal que le compete adoptar aquellas prioridades que deseen incluir en el presupuesto. Al tomar la decisión, las autoridades se comprometen formalmente con la comunidad local a honrar esas prioridades.

Una vez nombrado el Equipo PAMS, sus integrantes realizaron consultas participativas con la comunidad para identificar y priorizar los principales problemas locales. Los problemas identificados y priorizados fueron: la calidad del agua del sistema en la cabecera, la falta de sistemas de alcantarillado sanitario en la cabecera, la falta de sistemas de agua en varias aldeas, la contaminación de una quebrada que cruza el centro del pueblo y la escasez de áreas para parques e instalaciones deportivas. Seleccionaron como asunto prioritario la calidad del sistema de agua en la cabecera.

Problemática de Guaimaca con relación al sistema de agua en la cabecera

El sistema de agua de la cabecera cubre solamente un 70% de los hogares. También tiene serios problemas en cuanto a la distribución, en parte debido a que muchos de los componentes del mismo tienen ya más de 40 años. Los problemas incluyen también rupturas frecuentes en las líneas principales de distribución, interrupciones prolongadas en el servicio, conexiones domiciliarias clandestinas y de poca calidad que conducen a una pérdida considerable de agua, válvulas obsoletas en muchas áreas con lo cual se dificulta la distribución equitativa en los barrios y filtraciones en los principales tanques de

distribución. Sumado a esto, hay muchos usuarios del servicio que no pagan sus facturas de agua; esto ha significado que la municipalidad subsidia el servicio utilizando para ello otros ingresos corrientes, dificultando realizar el mantenimiento requerido.

3. Diseño Participativo de Programas

La segunda fase de la gestión estratégica de programas coincide con la preparación, discusión y aprobación del presupuesto local y otros documentos anexos. Para aquellos programas prioritarios adoptados formalmente, las comisiones conjuntas proceden a identificar los resultados específicos que consideran factibles de lograr y desarrollan un plan de trabajo para obtener esos resultados. Además, determinan cuantos recursos requieren del presupuesto local como apoyo a ese plan de trabajo. Ese estimado pasa a formar parte del borrador de presupuesto.

Al diseñar un plan para mejorar el servicio de agua, el Equipo PAMS identificó los siguientes efectos directos:

Efecto Directo	Indicador
Usuarios del servicio se encuentran satisfechos con la calidad del servicio	% de ciudadanos que califican el servicio como "bueno"
La municipalidad ha incrementado la recolección de pagos por servicio de agua	% incremento de ingresos por pago del servicio
Reducción en la pérdida de agua del sistema	Número de tuberías y válvulas reparadas
Los usuarios del servicio de agua reciben mayor número de horas de servicio	Número promedio de horas de servicio por hogar
Mejoramiento en las líneas de distribución	Número de contadores instalados en líneas de distribución nuevas
Los usuarios del servicio de agua pagan sus facturas por consumo de agua	% de usuarios del servicio de agua que pagan sus facturas

Las autoridades municipales estaban conscientes del problema del sistema de agua, pero creían que el sistema de agua debía ser repuesto en su totalidad ya que tenía más de 40 años. En realidad, el plan estratégico de desarrollo municipal incluía la reconstrucción del sistema de agua. Una agencia donante había financiado la construcción de una nueva represa a un costo de doce millones de lempiras. La municipalidad todavía estaba esperando financiamiento externo para el sistema de distribución del pueblo, lo cual se estimaba como una inversión muy costosa. A lo largo de los años la municipalidad había estado asignando hasta 50,000 lempiras para hacer reparaciones puntuales de las fugas de agua. Mientras tanto, el sistema continuaba deteriorándose.

En contraste, el plan de acción apuntó en diseñar una solución que la municipalidad pudiera financiar con sus propios recursos, sin esperar financiamiento externo de alguna agencia donante. El plan identificó aquellas áreas específicas del sistema de distribución que experimentaban problemas frecuentes y apuntaba hacia reparaciones y sustitución de infraestructura en esas áreas. El plan incluía estimados de costos para todos los componentes por un monto de 890,000 lempiras, lo cual era mucho menos de lo que la municipalidad se había imaginado. Esto se debía en parte al uso de voluntarios comunitarios para la excavación y la colocación de las tuberías. Finalmente, el plan también proponía una serie de medidas para incrementar la recolección de ingresos por el servicio y la reducción del déficit operativo.

El plan fue aprobado por la Corporación Municipal que asignó 500,000 lempiras en el 2005 para reponer válvulas y tuberías, pero terminaron gastando casi 705,000 lempiras. Luego, en el presupuesto del 2006, la municipalidad asignó 1,000,000 lempiras para expandir la red en unos 3 kilómetros para cubrir el 30% restante de los hogares del casco urbano que no tenían el servicio.

4. Ejecución y Evaluación Participativa de Programas

La tercera fase de la gestión estratégica de programas coincide con la ejecución presupuestaria. Formalmente, es a los técnicos municipales a quienes les compete la ejecución del programa acordado. Es probable, sin embargo, que la comunidad siga activa en una o más de las actividades identificadas en el plan de acción.

El trabajo de esta fase no concluye con la ejecución del plan de acción. Dado el papel central que juegan los resultados específicos en el componente de Gestión Estratégica de Programas y en el Modelo de Gobernabilidad y Transparencia en general, es esencial medir los resultados obtenidos al concluir la ejecución del plan de acción. Esos resultados luego hay que compararlos con las metas fijadas. De haber diferencias – en exceso o déficit de lo propuesto – es importante determinar porque. Es al Alcalde y a la Corporación que le compete presentar formalmente a la comunidad los resultados obtenidos y el análisis comparativo con las metas.

Las asociaciones comunitarias han honrado sus compromisos de proveer mano de obra voluntaria, y se han repuesto todas las válvulas en mal estado y solamente 1 kilómetro de tubería no ha sido repuesto.

Hay un componente importante del plan que no ha sido implementado. De acuerdo al Equipo PAMS, las autoridades locales están enfrentando grandes presiones de algunos miembros de la comunidad para que les condonen las deudas anteriores. Como resultado, la municipalidad ha desistido en sus esfuerzos de recolección y el volumen de facturas vencidas se ha incrementado. En este sentido, Guaimaca no difiere de muchos otros pueblos en Honduras, en los cuales las municipalidades no siempre cobran por los servicios entregados.

Los resultados

La reducción en las fugas de agua ha significado un incremento en la frecuencia y duración del servicio de agua. Uno de los líderes comunitarios del Equipo PAMS explicó que “ahora el servicio de agua llega a lugares donde no había llegado anteriormente; estos lugares fueron identificados en la encuesta y fueron priorizados para que la solución (reparación y mantenimiento) fuera más rápida”.

El Equipo PAMS no ha completado el ciclo: falta la tarea de regresar para medir los resultados y compararlos con los datos de línea de base levantados en el 2005. Los miembros están tratando de reorganizar y expandir el grupo, en respuesta a críticas por parte del nuevo alcalde electo y de la Corporación en cuanto a que la Corporación anterior no había cooperado con el grupo.

Es importante volver a calcular el valor de los distintos indicadores que estableció el Equipo PAMS para medir la situación del sistema de agua en la cabecera. Solo de esa manera se podrá comprobar si se ha logrado mejorar la condición del servicio.

5. Lecciones aprendidas

Existen medidas para mejorar los servicios locales que están al alcance de los recursos disponibles en el presupuesto municipal y por lo tanto totalmente bajo el control de las autoridades locales

El Equipo PAMS logró desarrollar un plan de acción para mejorar la recolección y disposición de desechos sólidos cuyo costo estuviera al alcance de los medios y recursos disponibles en el presupuesto municipal. Los miembros del Equipo PAMS están de acuerdo que la metodología les ayudó a cambiar las percepciones sobre el tipo de solución requerida: “Siempre hemos tenido este problema, pero la metodología nos ayudó a entenderlo mejor, a identificar indicadores. No habíamos visto las cosas de esta manera antes.” También, al utilizar una encuesta, el grupo pudo identificar aquellos barrios con los peores problemas en términos de frecuencia y distribución del servicio de agua. “Como sociedad civil, nos involucramos y pudimos identificar puntualmente los problemas; no es como cuando viene gente de afuera a la comunidad, ingenieros o consultores, a decirnos cuales son nuestros problemas y a proponernos soluciones sin conocer lo que la comunidad piensa sobre ellos”.

La gestión estratégica de programas promueve un esfuerzo conjunto de las autoridades locales y la sociedad civil para mejorar los servicios municipales, reconociendo la escasez de recursos propios del gobierno local y haciendo énfasis en resultados específicos y concretos que la comunidad local valore.

La gestión estratégica de programas fortalece los lazos de respeto y confianza mutuos entre la sociedad civil y las autoridades locales lo que facilita y habilita la capacidad de gestión local.

El Equipo PAMS también considera que el uso de la encuesta y las consultas participativas con la comunidad y la municipalidad, dio mayor legitimidad a la propuesta: “la metodología incluyó un rol para la municipalidad, lo cual ayudó a generar un compromiso. Todos nos involucramos, todos nos convencimos y todos contribuimos algo por el bien del municipio”.

Marco institucional y participación en el desarrollo de la experiencia

El proceso ha tenido como principales actores institucionales los siguientes:

Municipalidad de Guaimaca – La municipalidad de Guaimaca ha jugado un papel muy importante en el sentido de que no solamente aprueba el presupuesto necesario para la mejorar la recolección y disposición de desechos sólidos, sino que también asigna personal para vigilar la ejecución de las mejoras.

Sociedad Civil – En Guaimaca, la comunidad no tan solo aportó ideas para mejorar el sistema de agua, sino que también aportó mano de obra voluntaria para las obras requeridas. Es importante que la sociedad civil siga participando activamente en estos procesos, los cuales deben implicar reformas en otros servicios municipales mediante esfuerzos compartidos como el que describe este estudio de caso.

ANEXO D
Estudio de Caso Mejora de Caminos Rurales:
Yamaranguila, Intibucá

Mejora De Caminos Rurales La Experiencia De Yamaranguila, Intibucá

I. Contenido y Propósito del Estudio de Caso

Antecedentes

El Municipio de Yamaranguila se encuentra ubicado en el Departamento de Intibucá, en la parte sur occidental de Honduras. Yamaranguila se caracteriza por ser un municipio netamente rural, cuya población se dedica a la producción de hortalizas y granos básicos, así como pequeñas explotaciones agroforestales. El municipio pertenece a la categoría D, es decir, pertenece a los municipios de Honduras de lento y estacionario desarrollo. Tres cuartas partes de sus habitantes se encuentran por debajo del límite de pobreza. Un 61% están en la categoría de extrema pobreza.

Situación de partida

El Municipio de Yamaranguila ha identificado diversos servicios necesarios para mejorar la calidad de vida de la población. La mejora de los servicios está contemplada en el Plan Estratégico de Desarrollo Municipal de Yamaranguila, siendo los siguientes servicios los que la población ha establecido de suma importancia para el desarrollo del municipio: rehabilitación y mantenimiento de caminos, rastro municipal, mantenimiento de cementerios, alcantarillado y aguas negras, entre otros.

PRACTICA VIGENTE

Grandes Proyectos de Inversión

Ventajas

Resuelve los grandes problemas locales

Responde a prioridades locales incluidas en los planes de desarrollo

Desventajas

No hay garantía de conseguir financiamiento

No necesariamente mejora la transparencia y responsabilidad en el uso de fondos propios

Crea dependencia en fuentes externas

La práctica vigente en el ámbito local o municipal en Honduras pone mucho énfasis en los grandes proyectos de inversión financiados con fondos disponibles a través del FHIS o directamente de organismos internacionales. Tiene mérito el hecho de que en su mayoría estos proyectos surgen de un proceso participativo de planificación estratégica que recoge las prioridades de las comunidades locales, muchas de ellas están plasmadas en los “Planes Estratégicos

de Desarrollo Municipal” (PEDM). La desventaja de esta práctica es que su ejecución depende casi siempre de fondos de fuentes externas. No siempre se consiguen esos fondos y la solución de los problemas locales se retrasa – por años en algunos casos.

Este estudio de caso demuestra como la municipalidad y la sociedad civil de Yamaranguila lograron juntos definir soluciones viables con los recursos disponibles en el presupuesto local a uno de los problemas prioritarios del PEDM. El esfuerzo se basó en un modelo de gobernabilidad y transparencia promovido y apoyado por el Programa de Gobernabilidad y Transparencia de la USAID. Ese modelo tiene como objetivo promover la gestión de los programas municipales prioritarios mediante un esfuerzo conjunto de las autoridades locales y la sociedad civil, reconociendo la escasez de recursos propios del gobierno local y haciendo énfasis en resultados específicos y concretos que la comunidad local valore.

La gráfica siguiente resume los pasos de ese modelo:

CICLO DE GESTIÓN ESTRATÉGICA DE PROGRAMAS



Leyenda



Análisis del desarrollo de la experiencia de mantenimiento manual de caminos rurales en el municipio de Yamaranguila

En los capítulos siguientes se describe el proceso que siguieron la municipalidad y las comunidades de Yamaranguila para resolver la problemática de los caminos y calles mediante acciones innovadoras, de bajo costo y con ciertos impactos en la generación de empleo e ingreso temporal.

La iniciativa comienza con la invitación que hiciera el Programa de Gobernabilidad y Transparencia de la USAID en abril 2005 a las autoridades y técnicos municipales y a dirigentes de la sociedad civil para que participaran en un taller de capacitación de una semana sobre el modelo de gobernabilidad y transparencia promovido y apoyado por el Programa de USAID. Este taller se organizó en Tegucigalpa con el objetivo de que participantes de diversos municipios aprendieran y asimilaran la metodología antes mencionada. De este modo, un grupo de representantes municipales y de la sociedad civil aprendieron mediante esta capacitación a elaborar y ejecutar la mejora de los servicios municipales.

Luego de esta capacitación se nombró un Comité de Mejora de Servicios Municipales en cabildo abierto (denominado a continuación en este documento como el Equipo PAMS). El Equipo está formado por el Alcalde que es el coordinador, apoyado por los técnicos municipales de catastro, desarrollo comunitario y la tesorera municipal, así como por tres personas de la sociedad civil. Para efectos de planificación y ordenamiento territorial, Yamaranguila está dividido en tres zonas: la zona alta, la zona media y la zona baja. De este modo se seleccionaron tres representantes de la sociedad civil para que formara parte del Equipo; es decir, un representante por cada zona.

El Programa de USAID mantuvo contacto continuo con el Equipo PAMS mediante un coordinador regional. Además realizó talleres de seguimiento en mayo y junio del 2005, en los que participó el Equipo PAMS constituido en cada uno de los municipios apoyados por el Programa. Estos talleres sirvieron para establecer intercambios de experiencias y problemáticas en cuanto al desarrollo del modelo de gobernabilidad y transparencia en los distintos municipios.

2. Evaluación Participativa de Programas en Yamaranguila

En la primera fase de la gestión estratégica de programas la sociedad civil y las autoridades locales identifican juntos uno o más programas prioritarios que desean desarrollar en el plazo del presupuesto municipal del año entrante, así como los resultados específicos que esperan obtener. El reto consiste en analizar bien los problemas para definir soluciones que son viables con los recursos disponibles en el presupuesto local.

La primera fase antecede el proceso de preparar el presupuesto local. El proceso de identificar posibles programas recae sobre una comisión conjunta entre la municipalidad y la sociedad civil. Sin embargo, es al Alcalde y a la Corporación Municipal que le compete adoptar aquellas prioridades que deseen incluir en el presupuesto. Al tomar la decisión, las autoridades se comprometen formalmente con la comunidad local a honrar esas prioridades.

Una vez nombrado el Equipo PAMS, sus integrantes comenzaron a sostener diversas reuniones para preparar algunas propuestas de los servicios municipales a mejorar. Las propuestas elaboradas se presentaron y socializaron en cabildo abierto en agosto del 2005. Es digno mencionar que en este cabildo abierto participaron unas 180 personas. Los servicios a mejorar que se presentaron en el cabildo abierto fueron:

- Alcantarillado Sanitario,
- Cementerios,
- Rastro Municipal y
- Mejora de calles y caminos del casco urbano y rurales

De manera participativa los participantes al cabildo abierto priorizaron la mejora de los caminos del Municipio como primera prioridad y servicio a ser mejorado en el marco del modelo de gobernabilidad y transparencia de la USAID.

Problemática de Yamaranguila en relación con el mantenimiento de caminos rurales

Las familias de las comunidades del municipio se dedican a actividades agrícolas y agroforestales y se comunican con la cabecera municipal de Yamaranguila y los centros poblacionales importantes del país, a través de caminos de tercer orden que se han construido con maquinaria en algunos casos, y en otros con pala y piocha por los habitantes de las comunidades del municipio. Estos caminos a su vez se conectan a ramales de carreteras secundarias, las que se entrelazan con las redes primarias o vías principales. Es mediante este recorrido que los habitantes de estas comunidades llevan sus productos al mercado local y nacional, cumpliendo con el rol de abastecedores de productos básicos, hortícolas y forestales, necesarios para el sustento alimenticio de la población local y de la cabecera Departamental.

Adicionalmente, Yamaranguila es un municipio fronterizo con la República de El Salvador, por lo que las vías de comunicación constituyen una condición importante en el intercambio de mercancías con la nación vecina.

Lamentablemente, buena parte de los caminos y carreteras del municipio se encuentran en pésimo o regular estado, ya que después de construidos, muchas veces no reciben el mantenimiento regular preventivo y en algunos casos, algunas vías no forman parte del plan anual de reparación y mantenimiento de caminos formulado por el gobierno central a través del Fondo Vial.

Los técnicos municipales que participaron en el Equipo PAMS reconocieron que “la municipalidad en realidad no hacía mantenimiento de las calles antes; no había una asignación permanente para mantenimiento de calles y caminos.” Un dirigente comunitario lo expresó de la manera siguiente: “antes, la reparación de calles era un acto de Dios – cuando el gobierno central enviaba equipo.”

Como consecuencia de lo anterior, los pobladores se ven seriamente afectados en sus desplazamientos, para aprovisionarse de víveres, servicios de salud, insumos, materiales, y equipos para la producción. Adicionalmente el flujo de información requerida para acceder a los mercados se retrasa, lo que deriva en impactos socioeconómicos negativos las poblaciones rurales que se dedican a la agricultura, la horticultura y la silvicultura comunitaria.

Esta situación de aislamiento e incomunicación ocasiona marginamiento en virtud de que el personal de instituciones públicas y organizaciones privadas que brindan servicios: de

salud, educación, asesoramiento técnico, comercio, financiamiento y otros, llegan a estas comunidades con serias dificultades, o bien no llegan con la frecuencia necesaria para proveer de estos servicios a la población.

Otro aspecto que se genera es la escasa creación de fuentes de trabajo y de oportunidades de ingreso no agrícola. Por lo tanto, en estas zonas sólo existen fuentes de trabajo en el sector de la agricultura o la silvicultura y en algunos casos de acuerdo a la temporada,

3. Diseño Participativo de Programas

La segunda fase de la gestión estratégica de programas coincide con la preparación, discusión y aprobación del presupuesto local y otros documentos anexos. Para aquellos programas prioritarios adoptados formalmente, las comisiones conjuntas proceden a identificar los resultados específicos que consideran factibles de lograr y desarrollan un plan de trabajo para obtener esos resultados. Además, determinan cuantos recursos requieren del presupuesto local como apoyo a ese plan de trabajo. Ese estimado pasa a formar parte del borrador de presupuesto.

Para identificar y clasificar los caminos a reparar el equipo PAMS visitó cada calle y luego se clasificaron de acuerdo a su estado o condición.

Para ello el Programa de USAID capacitó en septiembre del 2005 a los integrantes del Equipo PAMS en el uso de una metodología sencilla y de bajo costo que sirve para evaluar la condición de distintos servicios, entre ellos el estado de calles y caminos. La metodología se conoce por el nombre de Calificación por Observadores Capacitados (COC) consiste en definir distintos niveles de la condición que se quiere observar. Luego se visita cada lugar y se le asigna un nivel según la escala establecida previamente y se anota en un formato preestablecido.

Para clasificar el estado de las calles y caminos el Equipo PAMS de Yamaranguila utilizó la siguiente escala:

- Condición 1: Calle en buen estado – Es una calle transitable en invierno y verano
- Condición 2: Calle en regular estado – Es una calle que se mantiene en mal estado en invierno y en verano, pero es transitable.

- Condición 3: Calle en mal estado – Es una calle transitable solo en verano
- Condición 4 – Es una calle que no es transitable ni en invierno ni verano

Es necesario rescatar que todo el equipo participaba en la clasificación de las calles. Este proceso se organizó definiendo las siguientes rutas:

- **Ruta 1:** Del puente de Inguanes hasta la balustrera de Semane – 13 Km
- **Ruta 2:** Del desvío de Cofradía a la Escuela de Sequire. Zona Baja – 8 Km
- **Ruta 3:** De El Porvenir El Pelón a Yapampuque, saliendo al Barrio San Buenaventura. Zona Alta – 5 Km
- **Ruta 4:** Casco Urbano: Barrio San Antonio, Barrio Morazán, Barrio Las Flores, Barrio Buenos Aires, Barrio San Carlos y Barrio Las Crucitas.

En cada área midieron los kilómetros que estaban en condiciones buenas, pasables, malas y muy malas. Adicionalmente se tomaron fotografías de las calles evaluadas.

Una vez recolectados todos los datos, se procedió al trabajo de gabinete u oficina para tabular y obtener la línea de base las condiciones de los tramos evaluados. A continuación se muestra un ejemplo de cómo se realizó la tabulación para el área 1:

Recolección de Datos

Plan de Acción para el Mejoramiento de Las Calles del Municipio de Yamaranguila

Índice de la Situación de las Calles en el Municipio.

Encuesta completada hasta el 4 de Noviembre de 2005

Área N.1	De la balustrera de Semane hasta la propiedad de Don Hilario Ramos								
Sub-áreas	Pedro	Glenda	Cristóbal	Pablo	Francisca	Evelio	Jorge	Diana	Promedio
Kilómetro 1	2	1	1	1	1	2	2	2	1.5
Kilómetro 2	2	2	2	1	1	2	2	2	1.75
Kilómetro 3	2	2	2	1	2	3	2	2	2
Kilómetro 4	2	1	2	1	1	2	2	2	1.625
Kilómetro 4.3	1	1	1	1	1	2	2	2	1.375
Promedios	1.8	1.4	1.6	1	1.2	2.2	2	2	
					Valor Total del área				1.65

De acuerdo a los valores obtenidos en esta tabla, el área I se clasifica como Condición 2: Calle en regular estado. Sobre la base de toda la información obtenida fijaron como meta lograr un aumento de siete kilómetros de calles y/o caminos en buen estado en el 2006, y de catorce en el 2007.

Indicador de Efecto Directo	2005 (Línea de base)	2006 (Meta)	2007 (Meta)
% de ciudadanos que consideran que las calles y caminos son accesibles	69%	75%	80%
Km de calles y caminos en “buen” estado	7	10	14
Km de calles y caminos en “muy mal” estado	3	1	1

El Equipo PAMS se siguió reuniendo para preparar el plan de acción para la mejora de las calles y caminos de Yamaranguila. Primero elaboraron una matriz de planificación, que permite calcular y dimensionar tanto las actividades necesarias para la reparación y mejora de los caminos.

Una vez elaborada la matriz de planificación se procedió a calcular el presupuesto necesario para llevar a cabo el proyecto. Para ello, fue necesario identificar las calles a reparar para calcular la cantidad de kilómetros y el costo de rehabilitación y mantenimiento manual. Para estimar el costo por kilómetro asumieron el uso de mano de obra local al sueldo diario promedio vigente con lo que el costo por kilómetro que estimaron resultó ser la mitad o menos de lo que la municipalidad le había estado pagando a los contratistas privados que utilizaban maquinaria pesada.

También para tener un costo real bastante aproximado se consultó con personas en el municipio que tienen experiencia en el mantenimiento y rehabilitación manual de caminos comunitarios.

El Equipo PAMS se reunió con la Corporación Municipal para exponer los alcances y los procesos organizativos que había que emprender para mejorar y rehabilitar los caminos del municipio. Presentaron los resultados del diagnóstico a la Corporación Municipal y el plan de reparación de calles con costo y el pago de jornal a las comunidades para obtener

comentarios y sugerencias de las autoridades locales.

La propuesta generó un gran debate en la Corporación y entre la comunidad. Al final acabaron aprobando el presupuesto, al hacerles comprender las bondades y beneficios del proyecto. Cabe mencionar que el alcalde jugó un papel importante para aminorar la resistencia de algunos de sus compañeros de corporación.

La Corporación aprobó el plan y asignó una partida de 75,000 lempiras en el presupuesto del año 2006.

El plan de acción propuesto a la Corporación por el Equipo PAMS partió de la movilización de la comunidad para la reparación y mantenimiento de las calles y caminos. Según los dirigentes comunitarios el factor que más incidió en la aprobación del plan fue el impacto que tendría el uso intensivo de mano de obra, lo que aumentaría el ingreso de las familias pobres.

A continuación se presenta la matriz de planificación PAMS, elaborada por el equipo de trabajo.

PLAN DE ACCIÓN PARA EL MEJORAMIENTO DE LAS CALLES EN YAMARANGUILA

N.	Acción	Cuando	Quien
1	Mantenimiento de cunetas y calles por la comunidad en coordinación con la municipalidad. I.Fortalecimiento de la organización comunitaria para la integración de cuadrillas que contribuyen al mantenimiento de las calles	15 de Enero 2005	Municipalidad y Comunidad
2	La municipalidad provee el servicio 300 metros diario con una cuadrilla de 10 personas, por un pago de Lps. 50.00 por persona o sea que la cuadrilla Lps. 500.00 diario. Lps. 1.70 el metro lineal.	Marzo-Abril 2006	Municipalidad
3	Establecimiento de un contrato por el servicio a la cuadrilla que lo firmará el presidente del patronato como representante de la comunidad. Las personas que integren las cuadrillas deberán rotarse para que todos y todas participen las cuadrillas se pueden integrar de 5 hombres y 5 mujeres, mayores de 18 años.	Marzo-Abril 2006	Municipalidad, Comunidad y Equipo PAMS
4	Cada comunidad integrará su cuadrilla decidiendo sobre quien será el coordinador de la cuadrilla.	Marzo 2006	Municipalidad, Comunidad y Equipo PAMS
5	Administración del servicio de mantenimiento de calles, la municipalidad elaborará los contratos y la forma de pago se proveerá de un formato para elaborar las planillas, el trabajo será supervisado por la municipalidad y el equipo PAMS.	Marzo 2006	Municipalidad, Comunidad y Equipo PAMS
6	Elaboración, socialización y concertación del reglamento interno para el trabajo comunitario de reparación de calles	Febrero 2006	

Nuestra meta de mantenimiento son 50,000 metros. Necesitamos 83,000.00 lempiras.

4. Ejecución y Evaluación Participativa de Programas

La tercera fase de la gestión estratégica de programas coincide con la ejecución presupuestaria. Formalmente, es a los técnicos municipales a quienes les compete la ejecución del programa acordado. Es probable, sin embargo, que la comunidad siga activa en uno o más de las actividades identificadas en el plan de acción.

El trabajo de esta fase no concluye con la ejecución del plan de acción. Dado el papel central que juegan los resultados específicos en el componente de Gestión Estratégica de Programas y en el Modelo de Gobernabilidad y Transparencia en general, es esencial medir los resultados obtenidos al concluir la ejecución del plan de acción. Esos resultados luego hay que compararlos con las metas fijadas. De haber diferencias – en exceso o déficit de lo propuesto – es importante determinar porque. Es al Alcalde y a la Corporación que le compete presentar formalmente a la comunidad los resultados obtenidos y el análisis comparativo con las metas.

Luego de la reunión con la Corporación, se convocó a los presidentes de patronatos de las eventuales comunidades beneficiarias del proyecto para explicarles como se iba a realizar y a organizar el proceso de mantenimiento y rehabilitación manual de los caminos municipales. Cabe mencionar que esta reunión, los técnicos del Programa de Gobernabilidad y Transparencia de la USAID recomendaron que las mujeres de las comunidades también se involucraran en el proceso de reparación y rehabilitación de calles.

Las comunidades se organizaron por cada calle, a las que se les asignaban 10 habitantes de entre las comunidades beneficiarias (10 personas por calle y 10 metros por persona por jornal)

Cada beneficiario recibe el pago de 50 lempiras por jornal.

Entre las medidas propuestas había una descripción del papel que deberían jugar las asociaciones comunitarias y la municipalidad y medidas para asegurar la transparencia en la priorización de las obras y en la selección de los obreros. Para seleccionar a los beneficiarios fue necesario verificar el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- Cada jornalero o jornalera debe estar solvente con la municipalidad, es decir tener su tarjeta de solvencia municipal al día. Se dio el caso de que algunos miembros de las comunidades no estaban solventes, por lo que con parte de lo devengado en el trabajo de mantenimiento de caminos pudieron pagar y ponerse al día con el pago del impuesto vecinal
- Cada jornalero o jornalera debe comprometerse a cumplir cada semana de planilla
- Los beneficiarios deben aportar sus herramientas, como ser piocha, pala, azadón, machete, lima, apisonador y otros
- Por cada cuadra se organiza una cuadrilla de mantenimiento

En algunos casos la municipalidad puso a la disposición grava, cemento y varilla, especialmente en los tramos en donde se construyeron vados.

El Equipo PAMS, el alcalde y demás miembros de la corporación municipal realizaban visitas regulares para supervisar el avance en el mantenimiento manual de caminos. Esto sirvió para evitar el favoritismo y clientelismo: “Al inicio hubo comentarios pero trabajamos con los patronatos, quienes fueron los que seleccionaron las familias, y se permitió que una sola persona por familia participara. Hubo semanas en las que sólo mujeres fueron seleccionadas. Vigilamos bien el proceso para verificar que todo funcionara bien.”

Los resultados

El Equipo PAMS está organizando una evaluación para medir los resultados utilizando para ello la metodología de Calificación por Observadores Capacitados en anticipación de pedirle a la Corporación una asignación nueva en el presupuesto municipal del 2007.

Sin embargo, ciertos beneficios del esfuerzo ya se pueden anticipar:

- Aprovechamiento de la mano de obra intensiva en la rehabilitación y el mantenimiento de los caminos rurales es una opción viable ya que es un recurso que se encuentra disponible localmente. Se hará uso de maquinaria solo en aquellos casos que las circunstancias lo ameriten.
- Se generaron fuentes de empleo en la zona, aunque sea de manera temporal, al mismo tiempo cada persona empleada devengó 3 mil lempiras mensuales durante tres meses.
- Se garantizara el buen estado de los tramos carreteros que une a las comunidades beneficiarias con carreteras secundarias, y a través de esta, con la cabecera municipal

-
- y demás comunidades especialmente en época de cosecha de los productos agropecuarios.
- Se beneficiarán las comunidades más afectadas de manera directa y otras comunidades, productores y personas de manera indirecta.
 - Los diversos tramos carreteros están rehabilitados y dando acceso permanente a vehículos.
 - Varias familias productoras han estabilizado sus ingresos al utilizar la carretera rehabilitada para transportar sus productos a los diferentes mercados, o al llegar compradores de ganado, granos básicos u otros a sus respectivas comunidades.

5. Lecciones aprendidas

Existen medidas para mejorar los servicios locales que están al alcance de los recursos disponibles en el presupuesto municipal y por lo tanto totalmente bajo el control de las autoridades locales.

El diálogo positivo y constructivo que se genera al considerar sólo aquellas decisiones que están bajo el control de las autoridades locales y no dependen de terceros es una de las lecciones aprendidas más importantes que presenta este estudio de caso.

El Equipo PAMS en Yamaranguila presentó un conjunto de medidas para mejorar la condición de los caminos de acceso a las áreas rurales del municipio. Al Equipo se le indicó que tenían que proponer soluciones cuyo costo estuviera al alcance de los recursos propios de la municipalidad de manera que el proceso sirviera de modelo de un diálogo abierto y participativo y

a la vez realista y constructivo centrado en aquellas decisiones en torno al presupuesto local y a la asignación de recursos que están bajo el control de las autoridades locales y no dependen de terceros.

Es notable que los integrantes del Equipo PAMS entendieron y aceptaron esta premisa de trabajo y generaron propuestas para mejorar los caminos que eran viables con los recursos propios de las Municipalidad. Para ello recurrieron a distintas estrategias. Utilizaron la metodología COC para evaluar de forma objetiva la condición existente de los caminos y para priorizar las áreas de intervención, a manera de concentrar los escasos recursos disponibles en aquellos lugares en donde existen los problemas más apremiantes. Propusieron el uso de mano de obra local remunerada o voluntaria como manera de reducir los costos. En el proceso generaron resultados con un impacto positivo mensurable.

El Diálogo entre la Sociedad Civil y la Municipalidad Es Más Efectivo al Contar con Información Objetiva y Una Propuesta Positiva

Los integrantes del Equipo PAMS en Yamaranguila comentaron sobre la dificultad que encontraron al inicio en el diálogo con las autoridades locales para entonces superarla al quedar claro el mensaje que traían en la forma de un análisis de la condición de los caminos rurales basado en hechos y de una propuesta de acción razonable y financieramente viable para obtener resultados específicos a corto plazo.

Además, al presentar los servicios según los perciben los ciudadanos, se crea un idioma común que facilita y enriquece la comunicación entre la comunidad y las autoridades locales.

Es notable que los dirigentes locales, sean de la sociedad civil o políticos, reconocen y aceptan el beneficio de trabajar juntos para resolver los problemas locales. Según explica un técnico municipal que formó parte del grupo: “la municipalidad no había trabajado antes de esta manera con la sociedad civil, que no vino a presionarnos sino a proponernos una solución que era una forma legal de hacer las cosas.” Es decir, es viable superar la desconfianza y los resquemores que obstaculizan tantos intentos de diálogo y participación en el ámbito municipal.

El modelo de gobernabilidad y transparencia fortalece los lazos de respeto y confianza mutuos entre la sociedad civil y las autoridades locales lo que facilita y habilita la capacidad de gestión local.

Los Factores de Éxito

Se consideran factores críticos de éxito los siguientes:

- Un cierto grado de autonomía en el Equipo PAMS en la cual las decisiones fueron tomadas al interior, debiendo solicitar aprobación de la Corporación Municipal o socializar algunas medidas en cabildo abierto
- La implementación de sistemas y procedimientos ágiles que permitieron coordinar y ejecutar oportunamente las acciones entre cada uno de los elementos involucrados en el mantenimiento de caminos rurales en Yamaranguila, como ser: Equipo PAMS, autoridades municipales, especialmente la intervención directa del alcalde y el vice-alcalde, así como la participación activa de las comunidades
- Un sistema de supervisión que asegure la captación de información en forma oportuna para asegurar el cumplimiento y sostenibilidad de las obras y los caminos rurales

Es importante recalcar que se piensa realizar esta actividad cada año a fin de garantizar el buen estado de las vías de comunicación al interior y exterior del municipio.

Marco institucional y participación en el desarrollo de la experiencia

La puesta en práctica del modelo de gobernabilidad y de las metodologías PAMS y COC para mejorar el mantenimiento de caminos rurales ha tenido como principales actores institucionales los siguientes:

Municipalidad de Yamaranguila – La municipalidad de Yamaranguila ha jugado un papel muy importante en el sentido de que no solamente aprueba el presupuesto necesario para la mejora de los caminos, sino que también coordina, organiza y planifica el proceso mediante un equipo de trabajo constituido por técnicos municipales y representantes de la sociedad civil. Al mismo tiempo supervisa la correcta ejecución de las medidas de mantenimiento por parte de las cuadrillas comunitarias organizadas para tal fin.

Las comunidades beneficiarias – Parte del éxito del proyecto reside en la amplia participación de la población tanto en el diseño de las medidas para mejorar el servicio como en la ejecución de las mismas. Además, recibe un doble beneficio con el mantenimiento de caminos; por un lado las vías de acceso a sus lugares de vivienda y trabajo se mantienen en buen estado permitiendo la libre circulación de vehículos y bestias de carga, y por otro lado, se genera empleo e ingreso temporal por algunos meses del año.

Actores Externos – Esta experiencia demuestra que se puede mejorar los servicios locales, aún en el caso de los municipios de menos recursos, sin el apoyo financiero del gobierno nacional o de la cooperación internacional. Sin embargo, es de hacer notar que en el arranque y durante el primer año es necesaria la asesoría técnica, ya sea de un cooperante o de un ente estatal.

ANEXO E

Resumen de Experiencias Parciales

En otras municipalidades que participaron en el Programa 2005-2006, los grupos que trabajan en Gestión Estratégica de Programas llegaron al punto de identificar con bastante claridad el problema y los efectos directos que deseaban alcanzar; junto con los indicadores para medir el éxito eventual de las políticas. Varias de los grupos también realizaron estudios para establecer la línea de base de los indicadores. Sin embargo, no pudieron progresar más en el desarrollo del Plan de Acción para el Mejoramiento de los Servicios - PAMS y lograr los efectos deseados. A pesar de estas dificultades, vale la pena resumir el trabajo inicial realizado en algunas de estas municipalidades, dar una idea de la clase de problemas que ellos priorizaron y los efectos directos e indicadores que fueron capaces de diseñar.

Choluteca:

El plan se enfocó en el mejoramiento de la calidad de las calles de la ciudad, principalmente por medio de un alcantarillado mejorado. El plan diferenciado entre los principales caminos de acceso y las calles sin pavimentar de los vecindarios. Para los últimos, propusieron un plan para construir las cajas colectoras de los alcantarillados y pavimentarlas. Para ahorrar costos, se propuso la movilización del trabajo comunitario voluntario.

El indicador del efecto directo era de % de ciudadanos que usan calles sin pavimentar que están satisfechos con el mantenimiento de la calle. El grupo llevó a cabo un estudio de línea de base en el 2005 que mostraba que solo un 19.3% estaba satisfecho.

Nacaome:

El plan se enfocó en el mejoramiento de la recolección de los desechos sólidos, proponiendo como efectos directos el incremento en la frecuencia de la recolección a dos veces por semana, con fechas y rutas definidas; el establecimiento de un programa para la limpieza de las calles en el centro de la ciudad y el área del mercado público; y una campaña para que los vecinos se responsabilicen por la limpieza de sus propias calles.

El indicador del efecto deseado era el % de ciudadanos satisfechos con el servicio de recolección en las casas. El estudio de línea de base realizado por el grupo mostraba que solo un 30% de los ciudadanos estaba satisfecho.

Reitoca:

El grupo priorizó el mantenimiento y reparación de las calles en el centro del pueblo. Algunas calles estaban virtualmente intransitables, en algunos casos debido a la vegetación

en la propia vía; también habían muchas calles con problemas de drenaje y acumulación de agua en áreas bajas.

Los indicadores del efecto deseado eran: % de ciudadanos satisfechos con el mantenimiento de las calles del pueblo; % de ciudadanos cumpliendo con la obligación de pagar un impuesto propuesta para el mantenimiento de calles; y % de ciudadanos que contribuían con los esfuerzos de mantenimiento y limpieza de las calles. El estudio de línea de base llevado a cabo por el grupo en 2005 demostró que solo el 30% de los ciudadanos estaba satisfecho con el mantenimiento.

San Lorenzo

El enfoque en esta municipalidad fue sobre el manejo de los desechos sólidos. Los problemas identificados incluídos en una cobertura baja (13% de las familias); la basura acumulada en las calles de la ciudad; y los problemas en el manejo del servicio, incluyendo la tierra de relleno, con efectos en el deterioro de las comunidades vecinas.

Los indicadores de los efectos directos identificados eran: % de ciudadanos satisfechos con el servicio; % de cobertura en el centro del pueblo; % de usuarios que pagan por el servicio; y número de toneladas de basura recolectadas.

Talanga

El grupo en Talanga priorizó el servicio de agua en el centro del pueblo, notando una tasa alta de crecimiento urbano (> 4% por año), cobertura inadecuada del servicio (89%); problemas de racionamiento en algunos vecindarios en altitudes mayores; y un nivel alto de mora del servicio de agua no pagadas (16% de las familias).

Los indicadores del efecto directo eran: % de ciudadanos satisfechos con la calidad del servicio de agua; % de ciudadanos satisfechos con la frecuencia del servicio; y el % de ciudadanos que califican como de “eficiente” a la administración del Departamento Municipal de Servicios. El estudio de línea de base mostró que el 89% estaba satisfecho con la calidad del servicio; pero solo el 33% estaba satisfecho con la frecuencia.

Villa de San Francisco:

La prioridad aquí era el servicio de agua en el centro del pueblo. El grupo identificó una

serie de problemas, que van desde el manejo de áreas de desagüe (cuencas), a la baja frecuencia del servicio en algunos vecindarios; baja calidad del agua (sedimentación); e incapacidad para cubrir nuevos vecindarios. La municipalidad no cuenta con una estructura administrativa adecuada para el servicio de agua.

El principal efecto directo era “usuarios de agua satisfechos con la calidad del agua potable que reciben” y los indicadores eran el % de usuarios de agua que están satisfechos con la frecuencia y cantidad del servicio de agua”.

Observaciones y Conclusiones

Lo que se debe resaltar en estos casos es el énfasis en la satisfacción de los ciudadanos y los usuarios del servicio con la calidad del servicio. Además de los indicadores de satisfacción, los grupos también propusieron indicadores más específicos, enfocándose en medidas tales como la frecuencia del servicio (agua y recolección de desechos sólidos); duración del servicio (agua); o satisfacción de los estándares tal como fueron definidos por un grupo de observadores entrenados (calidad de las calles). También, varios grupos trataron de tocar asuntos administrativos, tales como la falta de pago o pago tardío por parte de los usuarios del servicio, establecimiento de los efectos deseados (ganancias incrementadas por tarifas de servicio) e indicadores (% de usuarios con saldos en mora).

