

BO  
14.008  
0103

# DiM



ESTRATEGIA DE DESARROLLO  
INSTITUCIONAL MUNICIPAL

658.401 2  
B689e  
Ej. 1



*Para vivir mejor*

602.2

M Padep 544

# **ESTRATEGIA DE DESARROLLO INSTITUCIONAL MUNICIPAL**

**8!BL OT CÁ**

GESTION PARTICIPATIVA

**G. T. Z.**

# 1. ANTECEDENTES

El arranque del proceso de Participación Popular y Descentralización Administrativa presenta avances y experiencias positivas pero también se hacen evidentes limitaciones que le son inherentes y que exigen asumir nuevos retos.

Entre las principales limitaciones que subsisten en el ámbito institucional municipal se encuentran:

- a) Los Gobiernos Municipales tienen debilidades institucionales' y técnicas, inestabilidad política y administrativa, y poca articulación con los actores sociales y políticos locales. Las Organizaciones Sociales presentan también debilidades en su organización y operación que les impiden ejercer una plena y efectiva participación en la gestión del desarrollo local y en el control social de la gestión pública.
- b) Las Prefecturas, a su vez, presentan también debilidades institucionales, de organización, operación y gestión, que les impiden ejercer eficazmente su rol armonizador y articulador entre los niveles de Gobierno Nacional y municipal.
- c) Existe una multiplicidad de actores nacionales e internacionales, gubernamentales y privados que realizan actividades de asistencia técnica a los Gobiernos Municipales y Organizaciones Sociales

**Debilidades relacionadas con las capacidades de organización , gestión y administración de recursos y relaciones en general.**

actuando **en forma desarticulada y dispersa, con duplicidades e ineficiencias que limitan el impacto.**

- d) El Gobierno Nacional aún no cuenta con suficientes instrumentos operativos para articular efectivamente las políticas sectoriales de fortalecimiento institucional y su aplicación en el nivel departamental y municipal.

En síntesis, las acciones de fortalecimiento municipal y comunitario emprendidas hasta ahora por el Gobierno y por diversas entidades de apoyo, no son suficientes para estructurar un Marco Nacional que garantice el soporte institucional necesario para la proyección del proceso.

**A su vez, los pilares de institucionalidad, oportunidad y equidad del Plan General de Desarrollo Económico y Social del Gobierno Nacional, consideran la Descentralización Administrativa y la Participación Popular como políticas y procesos que avanzan en la consolidación integrada de los poderes locales y regionales, destinados a mejorar la calidad de vida de la población y luchar contra la pobreza.**

En este marco, el Gobierno Nacional aprobó la Estrategia de Acción para la Profundización de la Descentralización y la Participación Popular<sup>2</sup>, que tiene como objetivo la consolidación y profundización de ambos procesos a fin de lograr un desarrollo municipal sostenible y participativo a través de cuatro líneas de acción: Autogestión, Responsabilidad Compartida, Participación Social Plena y Municipio Productivo.

<sup>2</sup> Suscrita por el Comité de Coordinación del Proceso de Descentralización Administrativa y Participación Popular en agosto de 1998.

**En esta perspectiva, el Viceministerio de Participación Popular y Fortalecimiento Municipal (VPPFM), como responsable de la conducción política y técnica del proceso de Participación Popular, ha formulado la Estrategia de Desarrollo Institucional Municipal (Estrategia DIM), que constituye la respuesta operativa para alcanzar estos desafíos y significa un cambio sustancial en el enfoque del fortalecimiento institucional a los Gobiernos Municipales y las Organizaciones Sociales del municipio.**

**La misión de la Estrategia del Desarrollo Institucional Municipal, es efectivizar y concretizar la consolidación del proceso de Participación Popular y Descentralización, cualificando la gestión de los actores locales, estableciendo los instrumentos institucionales y los mecanismos necesarios para abordar de mejor manera el desafío del fortalecimiento institucional en el ámbito local y redefiniendo el accionar del Estado en materia de apoyo a los Gobiernos Municipales y Organizaciones Sociales.**

**Se busca en definitiva, incidir en la forma de operar la profundización del proceso, constituyendo un marco nacional que articule los niveles de gobierno, permita elevar las capacidades de autogestión local, aumentar la participación y el control social y generar nuevas fuentes para el desarrollo económico en el ámbito local.**

ujit'lr^ I d; 2srJCilfi^^Í/s1^: -'[r5! Ch\_1vl 2, / J, -

## Pilares de Institucionalidad, Equidad y Oportunidad del PGDES



## 2. MARCO CONCEPTUAL

### 2.1 ¿Qué es el Desarrollo Institucional Municipal?

- **El Desarrollo Institucional Municipal como**

**Es **trategia****

La Estrategia de Desarrollo Institucional Municipal (Estrategia DIM) es un conjunto de lineamientos sobre cómo deberá operar el fortalecimiento institucional en el ámbito municipal, y cómo deberá constituirse y funcionar un marco nacional que integre y articule a los actores comprometidos con el fortalecimiento de las instituciones y organizaciones municipales y se asiente sobre bases que proyecten y hagan sostenible su accionar.

La Estrategia DIM busca establecer un soporte operativo y organizacional para ejecutar un desarrollo institucional municipal sostenible, asegurando mayor efectividad, impacto y costos externos decrecientes en las acciones de fortalecimiento institucional, orientadas a mejorar la capacidad de los Gobiernos Municipales, de las Organizaciones Sociales y de las relaciones entre ellos, para un Desarrollo Municipal Sostenible y Participativo.

La Estrategia DIM plantea articular las acciones de apoyo al municipio mediante Programas de Desarrollo Institucional Municipal de mediano plazo, fundamentados en un diagnóstico institucional y comunitario elaborado con los actores locales. Bajo un abordaje

común e integral a través del ciclo de gestión del DIM -que más adelante se expone- los Programas identificarán las necesidades y los servicios de capacitación y asistencia técnica específicos requeridos por cada actor (Gobierno Municipal y Organizaciones Sociales) y en cada sector, los que serán canalizados por distintos oferentes en respuesta a las demandas específicas de apoyo. La operación de la Estrategia DIM, se apoya en la responsabilidad de las Prefecturas a través de los Servicios Departamentales de Fortalecimiento Municipal y Comunitario (SED-FMC), con una importante participación de las Mancomunidades, las Asociaciones Departamentales de Municipios y de un mercado regional de oferentes<sup>3</sup>.

#### • LA Di Como Col

Desde un punto de vista conceptual, el DIM es un proceso liderado por sus propios protagonistas y tiene un carácter continuo. Consiste en la adaptación de la organización del Gobierno Municipal y de las Organizaciones Sociales, sus procesos y sus relaciones, para cumplir su misión y responder de manera eficaz a los retos y los nuevos objetivos que se plantea una comunidad en su proceso de desarrollo, de acuerdo a las condiciones y exigencias que le imponen los cambios de un contexto descentralizado.

El DIM también considera, respeta y diferencia las etapas de madurez institucional en las que se encuentra cada institución. El

Se entiende por oferentes de servicios a: Orles, **consultores independientes**, universidades, centros de capacitación, y firmas consultoras presentes en los departamentos y municipios.

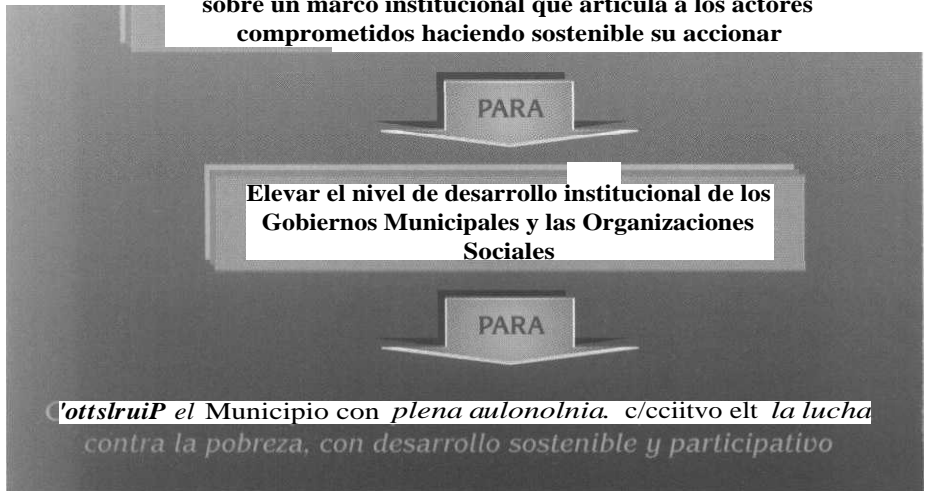


proceso de Desarrollo Institucional sigue una curva de evolución en el tiempo en que se van elevando los niveles de capacidad institucional del Gobierno Municipal y de las Organizaciones Sociales vinculadas a éste, pasando por cuatro estadios distintos: Nivel Incipiente, Nivel Mínimo, Nivel Sólido y Nivel Autosostenido. Estos estadios se diferencian en términos de la suficiencia de recursos administrativos (humanos, físicos, financieros, etc.), la idoneidad de su estructura, la calidad de sus recursos, los niveles de gestión y resultados, y el grado de solidez institucional (ver Anexo).

El paso de un nivel de capacidad al siguiente superior constituye un proceso o fase de desarrollo que tiene sus características propias. En las primeras fases el proceso es lento, vulnerable y requiere de mayores apoyos externos; mientras que en las últimas fases el cambio puede ser auto-inducido y tiene un carácter de mayor sostenibilidad. Estas fases serán debidamente identificadas mediante un Diagnóstico Institucional, a partir del cual el DIM iniciará los programas respectivos para generar el desarrollo institucional deseado.

El J r'^1r j1 l ^^^

**Es un conjunto de lineamientos sobre como deberá operar el fortalecimiento institucional en el municipio y asentarse sobre un marco institucional que articula a los actores comprometidos haciendo sostenible su accionar**



## **Imagen Objetivo del Nuevo Municipio**

La Estrategia DIM busca contribuir al logro de una imagen ideal del municipio, para alcanzar a largo plazo.

Así, el Gobierno Municipal del próximo milenio está consolidado institucionalmente, ya que ejerce plenamente su autonomía y es autogestionario en tanto cuenta con capacidades propias de gestión

técnico-administrativas y genera recursos financieros propios que son administrados eficientemente.

El Gobierno Municipal actúa en función de una visión compartida del futuro del municipio, satisfaciendo la demanda social y garantizando la prestación eficaz de los servicios públicos, aspectos que le otorgan amplia legitimidad. Para ello, desarrolla acciones conjuntas con otras instituciones públicas y privadas del municipio, además de lograr concurrencia e integración de esfuerzos con los niveles de administración pública departamental y nacional.

La sociedad civil del municipio participa plena y organizadamente en la gestión del desarrollo municipal y ejerce control al desempeño de la gestión y la calidad de los servicios públicos, lo que le permite resolver sus problemas en armonía con el Estado.

En el municipio, se realiza una concertación permanente entre los intereses del Gobierno Municipal y de las Organizaciones Sociales, estableciéndose una interacción constructiva y colaborativa entre Estado y sociedad civil a través de la relación institucionalizada entre democracia participativa y democracia representativa. En este marco, los partidos responden al interés social.

Por ello, en el municipio se atienden las necesidades básicas para una reproducción social digna, a partir de contar con una economía local dinámica en la que los productores generan riqueza, empleo e incrementan los ingresos excedentes, que son distribuidos con equidad social. Para ello, los recursos naturales son usados y manejados racionalmente, preservando el equilibrio ambiental.

Con un *desarrollo municipal sostenible* en marcha se avanza en la satisfacción de las necesidades básicas, el mejoramiento de la calidad de vida de la población y la erradicación de la extrema pobreza.

### 2.3 Beneficiarios **de la Estrategia DIM**

La Estrategia DIM está orientada prioritariamente hacia los Gobiernos Municipales y Organizaciones Sociales que, como protagonistas de su propio desarrollo, se encuentran en el nivel Incipiente, Mínimo o Sólido. Es decir, aquellos municipios que aún no han alcanzado un nivel de desarrollo institucional sostenible y que, por tanto, requieren apoyo externo para consolidarse. En cada caso, el propósito consiste en generar y aprovechar fortalezas institucionales propias para avanzar hacia un nivel de capacidad sostenible, adecuado a sus condiciones socioeconómicas.

### 2.4 Objetivos **de la Estrategia**

El Objetivo General de la Estrategia DIM es elevar las capacidades de gestión del Gobierno Municipal para que ejerza plenamente su autonomía y de las Organizaciones Sociales para el cumplimiento de sus roles, con la finalidad de lograr la participación de todos los actores locales, articular sus acciones con los demás niveles y políticas de gobierno, generar condiciones que impulsen el desarrollo productivo, integral y sostenible, avanzando así en la lucha contra la pobreza.

**En cuanto** a Objetivos Específicos, **la Estrategia** DIM plantea:

- Promover una mayor autonomía financieras y una mayor eficiencia operativas a través de un enfoque gerencial<sup>6</sup> de la gestión del Gobierno Municipal orientada a lograr mejores resultados para su comunidad, lograr mejores resultados para su comunidad.
- Consolidar el desarrollo de las Organizaciones Sociales y de sus capacidades para ejercer una participación efectiva en la gestión del desarrollo y propiciar una participación social plena de todos los actores locales.
- Contar con un "mercado de servicios" para apoyar al desarrollo institucional de los Gobiernos Municipales y Organizaciones Sociales, en el cual la oferta de servicios profesionales y técnicos sean capaces de responder de manera flexible, articulada y oportuna a las demandas locales. También se pretende que los costos de la oferta de servicios de desarrollo institucional sean asumidos de manera gradual y creciente por los propios Gobiernos Municipales.
- Establecer un Marco Nacional de Apoyo al Desarrollo Institucional Municipal que integre a los sectores y a la cooperación internacional, articulando y canalizando de manera ordenada las acciones de apoyo a los Gobiernos Municipales y Organizaciones Sociales, a través de las instancias departamentales correspondientes.

Mediante el fortalecimiento de sus rentas propias.

Mediante mecanismos de cooperación y alianza con socios comunitarios, del sector productivo, con otros municipios, o con otros niveles del propio gobierno.

<sup>6</sup> Entendido como el conjunto de funciones y acciones directivas orientadas a garantizar el logro de resultados con estándares de eficiencia, eficacia, calidad y efectividad.

## 2.5 Los Principios de la Estrategia

La Estrategia DIM, fija los siguientes principios como guías de pensamiento y de acción para el logro de los objetivos trazados:

- **Integralidad**, en la intervención simultánea y articulada de todos los actores y en el abordaje al municipio en torno a procesos de cambio institucional de dichos actores, evitando acciones temáticas puntuales y dispersas.
- **Flexibilidad**, para adaptar y priorizar las ofertas, ofreciendo a cada Municipio el apoyo que requiere de acuerdo a su realidad particular. Esto implica contar con Modelos de Gestión diferenciados por tipología y nivel de desarrollo institucional que permitan de manera indicativa orientar la implantación de los procesos.
- **Gradualidad**, para llevar a cada Gobierno Municipal y las Organizaciones Sociales hasta su máximo nivel de capacidad posible dentro de las condiciones y restricciones propias de su situación de desarrollo socioeconómico, respetando las preferencias de cada municipio para impulsar algunos temas sobre otros.
- **Concertación** permanente con todos los actores del municipio, no sólo para decidir sus prioridades sino también para hacer seguimiento y evaluación de sus resultados, construyendo un proceso compartido de aprendizaje en torno al diálogo y la negociación entre todos los actores locales.

- **para que las acciones del DIM que puedan ser realizadas por los Gobiernos Municipales y Organizaciones Sociales del municipio, no sean asumidas por otras instancias del nivel departamental o nacional.**
- **entre el nivel nacional, las Prefecturas y el Gobierno Municipal para desarrollar las acciones del Programa de Desarrollo Institucional Municipal con el fin de que todas asuman responsabilidad económica y los costos del proceso.**
- **en cuanto a los requerimientos financieros exigidos a las Prefecturas y Gobiernos Municipales como cofinanciación de los Programas DIM, dando un tratamiento más favorable y priorizando la atención a los municipios institucionalmente más débiles o financieramente más restringidos.**
- **para que los actos del Gobierno Municipal y Organizaciones Sociales locales concurrentes, se ajusten a las normas establecidas y ejerzan los mecanismos de control social.**

## 2.6 Enfoque de la Estrategia

En una primera fase, el proceso de Participación Popular y Descentralización Administrativa requirió de importantes esfuerzos del nivel nacional dirigidos al desarrollo de un marco legal y normativo, a la difusión del mismo y la implantación de mecanismos que permitieran constituir los Gobiernos Municipales y Comités de Vigilancia. También se ejecutaron acciones tendientes a garantizar la adecuada utilización

de los nuevos recursos de coparticipación y al reconocimiento legal de las Organizaciones Sociales de la Participación Popular. Para lograrlo, se realizaron acciones directas de fortalecimiento municipal y comunitario centradas en la divulgación, capacitación y asistencia técnica. El modelo mostró su eficacia inicial para impulsar la política y se lograron algunas experiencias y aprendizajes positivos, sin embargo, estos esfuerzos son insuficientes para garantizar la sostenibilidad del proceso.

De ahí que la presente fase de profundización del proceso requiere avanzar hacia una nueva política de fortalecimiento institucional municipal, que busque asegurar la construcción de una capacidad institucional sostenible, fundamentada en la autonomía municipal, el protagonismo de sus actores y la articulación entre ellos para asumir la gestión del desarrollo local.

Ello requiere, en aplicación de los principios de la Estrategia, modificar radicalmente el enfoque del accionar de fortalecimiento a las instituciones y organizaciones locales, transitando de...:



<b>UN ENFOQUE DE:</b>	<b>A UN ENFOQUE DE:</b>
Fortalecimiento Municipal y Comunitario.	Desarrollo Institucional Municipal - DIM.
Oferta.	Demanda.
Asistencialista.	Reafirmación de la autonomía.
Fortalecimiento Municipal y Comunitario desarticulado de los procesos de desarrollo del municipio.	DIM concurrente con los planes y programas de desarrollo del municipio (PDMs, POAs, etc.)
Acciones puntuales y separadas dirigidas a cada uno de los actores (comunitarios o de la administración municipal).	Acciones integrales y compartidas por varios tipos de actores.
De la participación social ejercida en las fases de planeación y control de la gestión.	Gestión Participativa que involucra a las organizaciones sociales en todas las fases de la gestión del desarrollo.
Centrado en la capacitación a individuos.	Centrado en el acompañamiento a los procesos institucionales del municipio.
Acciones homogéneas e indiscriminadas para todos los Gobiernos Municipales.	Acciones adecuadas al contexto local, reconociendo la diversidad de cada municipio.
Acciones ejecutadas directamente desde el nivel nacional.	Acciones de apoyo coordinadas desde el nivel departamental.
Acciones dispersas y desarticuladas llegando al municipio.	Acciones d' apoyo articuladas en torno al Programa DIM de cada Municipio.
Muchos actores actuando sin coordinación con duplicidades e ineficiencias.	Actores públicos, privados y de la cooperación internacional actuando dentro de un marco institucional de apoyo al DIM.

- **^110 ue,,,,,d e Fortalecimiento Municipal  
t c>ratíj uitario a urn Enfoque de Desarrollo Institucional**

hasta ahora las acciones de fortalecimiento municipal desarrolladas estaban marcadas por las necesidades de divulgación normativa y de instrumentos metodológicos del propio Gobierno Nacional para poner en marcha la Participación Popular y la Descentralización Administrativa. Estas acciones eran impulsadas directamente desde el nivel nacional basadas en las prioridades del Gobierno.

Para garantizar la sostenibilidad y lograr una gestión participativa y de resultados efectivos en la nueva fase, el cambio de enfoque está centrado en responder a las necesidades de desarrollo institucional priorizadas por los propios actores locales en el municipio (Administración Municipal, Concejo, Comité de Vigilancia, OTBs, etc.).

- **ogue de Oferta a un Enfoque de Demanda**

Coherente con el punto anterior, la Estrategia DIM busca responder a las necesidades de la demanda local y no como hasta ahora se había enfocado, con base en las prioridades de la oferta constituida por el Gobierno Nacional, a través de los Ministerios y Fondos.

Se pretende crear así una dinámica de la demanda que, a partir de la conciencia de los propios actores locales, genere demandas de apoyo e incentive el surgimiento de un mercado de servicios de apoyo al Desarrollo Institucional Municipal que sea autosustentable financieramente en el largo plazo, en la medida que gradualmente los

Gobiernos Municipales sean capaces de comprar los servicios de apoyo suministrados por oferentes privados.

Esto implica una política nacional de fortalecimiento municipal que cambie de enfoque, para abordar la relación con el municipio y ordenar las acciones de fortalecimiento municipal en función a las necesidades, prioridades, condiciones y compromisos de los Gobiernos Municipales y actores locales.

- **'e un Enfoque Asistencialista a un Enfoque de Aleafirmación a la Autonomía**

En la medida en que los enfoques de oferta no responden a las necesidades del beneficiario, los esfuerzos de fortalecimiento municipal y comunitario tuvieron un carácter asistencialista y subsidiado.

En cuanto a los Gobiernos Municipales, ésto facilitó la llegada y la apertura para recibir la capacitación y asistencia técnica, sin embargo no necesariamente significó la adopción de los instrumentos y su aplicación en la gestión del municipio. Por otra parte, en cuanto a las Organizaciones Sociales, se llegó principalmente mediante una divulgación masiva de la normativa sin poder responder de manera específica a sus necesidades.

Dentro de un enfoque de reafirmación a la autonomía municipal la Estrategia DIM parte del respeto y reconocimiento del protagonismo y las prioridades de los actores locales y en función a ellos concertar los servicios de apoyo institucional necesarios.

El Gobierno Municipal y las Organizaciones Sociales deben asumir la responsabilidad de su propio desarrollo institucional y la Estrategia DIM responderá a la manifestación expresa de una voluntad política local, como una condición indispensable para lograr mayores resultados y sostenibilidad en los cambios.

- **5 e un Enfoque Desarticulado a un Enfoque Concurrente con los Planes y Programas de Desarrollo del Municipio**

Muchas de las acciones de fortalecimiento municipal y comunitario han tenido poco impacto por falta de oportunidad y pertinencia, para apoyar las necesidades de los Gobiernos Municipales y Organizaciones Sociales en la preparación y ejecución de los PDMs, POAs, presupuestos y proyectos de inversión dentro de los plazos y especificaciones requeridos.

Por este motivo, la Estrategia DIM enfatiza el apoyo a las capacidades que deberán desarrollar los Gobiernos Municipales y Organizaciones Sociales para ejecutar y controlar estos procesos de planeación y gestión del desarrollo local (PDMs, POAs, presupuestos, planes de inversión y proyectos). Las necesidades de desarrollo institucional de cada municipio, son las capacidades que requieren sus actores para impulsar su propio desarrollo social y económico, según se expresa en el Plan de Desarrollo Municipal.

## **De un Enfoque de Acciones Puntuales para cada Actor a un Enfoque de Acciones Integrales y Compartidas**

El hecho de que las acciones de fortalecimiento municipal y comunitario fueran ejecutadas inicialmente de manera independiente llegando a los actores puntuales locales, ha dificultado la construcción de Gobiernos Municipales y Organizaciones Sociales capaces de impulsar un desarrollo sostenible de manera corresponsable y efectiva.

Dentro de la nueva Estrategia DIM las acciones de apoyo dirigidas a unos y otros actores, serán orientadas en torno a los objetivos comunes de desarrollo y a las prioridades establecidas por todos ellos de manera concertada. Las acciones de apoyo procurarán fortalecer el papel que cada actor municipal deberá asumir para contribuir al logro de resultados concretos.

Las acciones de apoyo, o de capacitación y asistencia técnica en general, deberán ser compartidas por los actores gubernamentales y Organizaciones Sociales, para propiciar dinámicas sinérgicas entre ellos mediante el refuerzo y el control mutuo; igualmente, se promoverán escenarios comunes de diálogo y concertación para que conozcan y compartan las exigencias de la gestión municipal y puedan desempeñar su función de control de manera más informada y constructiva.

- **De un Enfoque de Planeación Controla un Enfoque de Gestión Participativa del Desarrollo local**

Los esfuerzos de fortalecimiento comunitario han estado dirigidos a reforzar a las Organizaciones Sociales, principalmente OTBs y Comités de Vigilancia, en sus capacidades para la participación en las etapas de

planeación del desarrollo y de control a los resultados de la gestión municipal.

El nuevo enfoque de la Estrategia DIM plantea un modelo integral de gestión local participativa. Es decir, un modelo que incorpora a la comunidad (hombres y mujeres), en todas las fases de la gestión del desarrollo local desde la planeación, ejecución, operación y administración, hasta el control de las obras y proyectos emprendidos por el Gobierno Municipal. Esta participación resulta particularmente crítica en algunos Gobiernos Municipales que por su capacidad financiera no cuenta con los recursos técnicos y humanos dentro de la administración para desempeñar todas las fases de la gestión, por lo cual requieren de una participación más activa de la comunidad.

El enfoque **Cerrado era a r ▶ct4ac na**  
**Individuos a un En (ocje Centrado en**  
**Acort-)aiaanrje c o de Proceso**

Uno de los aspectos que ha limitado notablemente el impacto de los esfuerzos de fortalecimiento municipal realizados, es la pérdida de funcionarios capacitados que salen de la administración por efecto de la inestabilidad política existente en los Gobiernos Municipales. Por otra parte, los esfuerzos de capacitación por sí mismos no fueron suficientes para generar cambios en la calidad de la gestión de los Gobiernos Municipales, ya que los individuos capacitados no necesariamente pueden modificar las actitudes y formas de actuar de la institución.

Por estas razones, el DIM propone un abordaje integral al municipio y sobre todo, ofrece a los actores locales posibilidades de acompañamiento en el desarrollo de los procesos propios de su competencia, para que gradualmente se vayan consolidando como verdaderas organizaciones con principios y procedimientos ampliamente conocidos y apropiados por sus integrantes y por la comunidad en general. En este contexto, las acciones de capacitación a individuos estarán enmarcadas dentro de procesos integrales de cambio de la organización, en los que se requiere cualificar a algunos de sus miembros para desempeñar tareas específicas.

- **Enfoque de Acciones y Técnicas a funciones Adecuadas al Contexto Local**

Una de las dificultades evidenciadas en la transferencia de los instrumentos metodológicos diseñados para apoyar a los Gobiernos Municipales ha sido la dificultad en aplicarlos en sus contextos particulares. Los instrumentos y la capacitación impartidas tienen carácter masivo y uniforme, ignoran los contextos particulares en que luego deben ser aplicados los conocimientos y por lo tanto crean una barrera para su aplicabilidad.

Aunque es difícil poder anticipar y diseñar instrumentos metodológicos diferenciados para todos los Gobiernos Municipales, bajo la Estrategia DIM se trabajará en modelos indicativos y en instrumentos diferenciados por categorías de Municipios, que serán desarrollados en el nivel nacional con el concurso de los sectores relacionados con cada tema.

Por su parte, los oferentes contratados para apoyar a los Gobiernos Municipales y Organizaciones Sociales tomarán los modelos e instrumentos de gestión como referentes, pero deberán actuar con flexibilidad y capacidad para adaptarlos a cada contexto y/o desarrollarlos para responder a la medida de las necesidades del municipio, ajustándose a las posibilidades locales.

- **Directamente desde el Nivel Nacional a un Enfoque de Accion Integral**

Las acciones de asistencia técnica de los sectores se han venido desarrollando de manera directa desde el nivel nacional en el nivel local, lo cual ha limitado el control de calidad de los resultados, ha sobrecargado el funcionamiento en las instancias nacionales y ha significado rigideces en la oportunidad y pertinencia de las respuestas a los Gobiernos Municipales, con consecuencias negativas en la eficiencia y eficacia de los programas de fortalecimiento institucional.

En concordancia con la Ley de Organización del Poder Ejecutivo (LOPE), la Estrategia DIM establece que la aplicación de los servicios de apoyo de todos los sectores, canalizados a través de un mercado de oferentes de asistencia técnica y capacitación, se articula y coordina desde los Servicios Departamentales de Fortalecimiento Municipal y Comunitario a los Gobiernos Municipales y Organizaciones Sociales. Por su parte los Ministerios sectoriales deberán formular y coordinar las



políticas de fortalecimiento institucional municipal sectoriales con el VPPFM, así como el desarrollo de instrumentos metodológicos para transferir a las entidades oferentes en el nivel departamental.

- **De un Enfoque de Acciones Dispersas a un Enfoque de Procesos Articulados en torno al Programa DIM**

Las acciones de apoyo de los sectores a los Gobiernos Municipales y Organizaciones Sociales, hasta ahora se han centrado en el desarrollo e implantación de instrumentos metodológicos de gestión de manera puntual y coyuntural, sin que exista coherencia entre ellas ni obedezcan a un enfoque que las integre. Esta situación ha generado un activismo de todos los sectores que no necesariamente está produciendo resultados sostenibles en los Municipios ya que no se parte de una comprensión integral de su problemática institucional y comunitaria. Simplemente desarticulan al municipio, ya que este no cuenta con capacidad para hacer de interlocutor frente a tantas fuerzas ni para aprovecharlas de manera coherente en función de sus propios fines.

Bajo el nuevo enfoque, la Estrategia DIM establece objetivos y mecanismos para impulsar de manera integral el Desarrollo Institucional de los Municipios, de manera que las acciones y ofertas de apoyo de los sectores respondan a las necesidades y demandas concertadas con los actores locales, y articuladas en torno al Programa DIM del Gobierno Municipal y las Organizaciones Sociales.

- **Enfoque con Muchos Ejecutores Actuando**  
**Alcance a un Enfoque con entidades Públicas, Privadas ' de la Cooperación Actuando Dentro del Sistema Institucional de Apoyo al DIM**

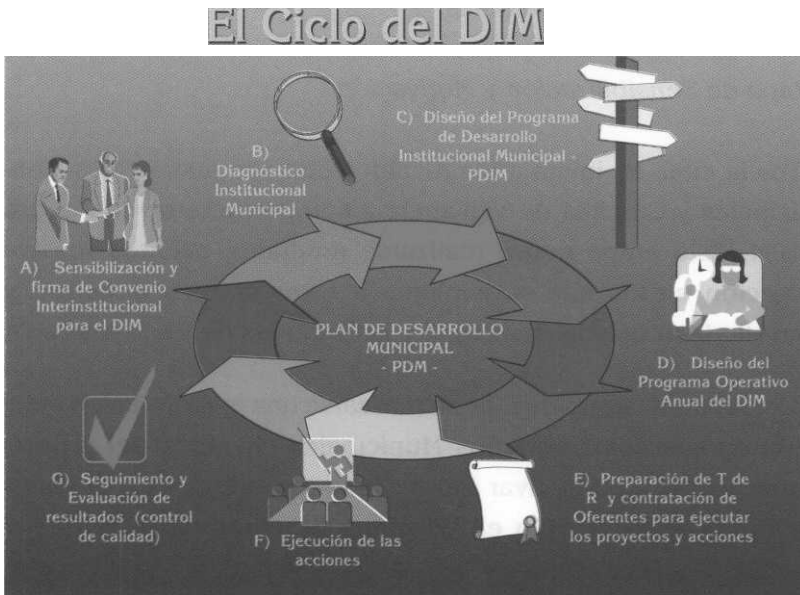
En la actualidad existen múltiples ofertas de asistencia técnica y financiera provenientes de Ministerios, Fondos, ONGs o de la Cooperación Internacional directamente, las cuales muchas veces se duplican entre sí. También se observa que muchos Gobiernos Municipales y Organizaciones Sociales, por su debilidad institucional, no tienen acceso al conocimiento de las ofertas y no son atendidos por ninguna de las entidades que apoyan a los municipios.

Para racionalizar y ordenar las ofertas del nivel nacional procurando una mejor cobertura de todos los Municipios y una optimización en el uso de recursos, la Estrategia de DIM contempla estructurar un Marco nacional de Apoyo al DIM, en el que se definen, las responsabilidades de los actores públicos, privados y de la cooperación internacional. Este Marco nacional permitirá canalizar ofertas y ponerlas a disposición de los Gobiernos Municipales para que éstos puedan aprovecharlas en función de sus necesidades.

## 3. MARCO OPERATIVO

### 3.1 Ciclo y Fases del DIM

El esquema propone un modelo de intervención por ciclos anuales de gestión del DIM y de mejoramiento continuo, para llevar a cada Gobierno Municipal y Organizaciones Sociales hasta el máximo de la capacidad que pueda desplegar de acuerdo a su categoría. Si bien el modelo de intervención es único en cuanto a la metodología de abordaje, es diferenciado en cuanto a la secuencia de los apoyos y acciones priorizadas por cada municipio de acuerdo a las prioridades de su Plan de Desarrollo Municipal y por lo tanto de su Programa DIM.



Las fases para la gestión del DIM son esencialmente cuatro:

1. Fase de Motivación y Acuerdos Básicos.
2. Fase de Diagnóstico y Planificación.
3. Fase de Ejecución.
4. Fase de Seguimiento y Evaluación de Resultados.

A continuación se explican brevemente cada una de estas fases, las cuales se dividen en una serie de etapas que posibilitarán su cumplimiento:

### de Motivación y Acuerdos í í

Incluye **a su vez dos etapas:**

#### *a) Etapa de Sensibilización y Motivación*

Por la cual, se invita a los Alcaldes con sus respectivos Concejos Municipales y Comités de Vigilancia a comprometerse con el proceso del DIM. Esta etapa podrá realizarse mediante eventos masivos de divulgación en los que se explique a estos actores la Estrategia de Desarrollo Institucional Municipal y las ventajas de participar en ella.

Complementariamente, debe realizarse una aproximación individual a cada uno de los Gobiernos Municipales elegibles del grupo meta departamental, para motivar a todos los actores locales y establecer así un compromiso concreto en términos de contrapartidas financieras mínimas.

**Como una primera acción de motivación y sensibilización , se deberá acompañar a los Gobiernos Municipales que se muestren interesados, en la formulación de su POA municipal. De esta manera, se podrá concretar el compromiso de reservar recursos de la POA para el desarrollo de un Programa de Desarrollo Institucional Municipal . Adicionalmente, mediante la participación en la formulación de la POA municipal se puede asegurar una priorización y ordenamiento de las acciones de asistencia técnica que deberán provenir de los Ministerios sectoriales y de los Fondos en forma coherente con las demás acciones de Desarrollo Institucional.**

***b) Etapa de Suscripción del Convenio Interinstitucional para el DIM***

**Mediante este mecanismo se suscribirá un compromiso entre los tres niveles de gobierno representados por el VPPFM, el Prefecto, y el Municipio que estará representado por el Alcalde, Concejo Municipal y Comité de Vigilancia. En este documento se formalizará la voluntad política de las partes para desarrollar el DIM y se establecerán los compromisos generales para garantizar su éxito , incluyendo en él un cronograma de trabajo y la asignación de responsabilidades al equipo técnico del DIM que se conforme para tal efecto.**

**Una vez suscrito el Convenio por un plato similar al de la ejecución del Programa DIM, se establecerán las modalidades de relación entre las partes comprometidas en el Programa de Desarrollo Institucional Municipal e indicarán las metas a lograr en la gestión del municipio. El Convenio tendrá vigencia en tanto se cumplan los compromisos pactados entre las partes, y podrá ser suspendido cuando esto no ocurra.**

- **Fase de Diagnóstico y Planificación**

Esta fase se divide en tres etapas:

a) *Etapas de Diagnóstico Institucional Municipal*

Este diagnóstico tiene dos componentes: El diagnóstico institucional del Gobierno Municipal y el diagnóstico de las Organizaciones Sociales. Y toma como referente el diagnóstico realizado durante la formulación del PDM en los aspectos organizativos e institucionales.

Esta etapa permitirá establecer el nivel de capacidad institucional que tiene el municipio, las áreas más críticas de la gestión, los aspectos que deberían mejorarse para alcanzar su nivel de máxima capacidad e incorporar una mayor participación de la comunidad en su gestión, así como una descripción de acciones inmediatas incluidas en el Programa de Desarrollo Institucional Municipal.

El diagnóstico institucional del Gobierno Municipal considerará las siguientes áreas de gestión:

- 1) Area de Gestión Estratégica.
- 2) Area de Gestión Económico Financiera.
- 3) Area de Gestión Administrativa.
- 4) Area de Gestión de Recursos humanos.
- 5) Area de Gestión de Servicios Públicos Municipales, que incluye:
  - Servicios para el Desarrollo humano.

- Servicios para el Desarrollo Sostenible.
  - Servicios para el Desarrollo Económico.
  - Servicios normativos y Servicios Varios.
- 6) Area de Gestión de Relaciones Interinstitucionales.
- 7) Arca de Gestión Política.

Para cada una de estas áreas se diseñaran indicadores de gestión (de resultado y de proceso), a partir de los cuales se elaborarán los diagnósticos institucionales. Para el diagnóstico institucional será diseñada una metodología única en la que se integrarán los lineamientos de los sectores respectivos.

El diagnóstico de situación de las Organizaciones Sociales (Comités de Vigilancia, OTBs y organizaciones sociales funcionales -mujeres, jóvenes, instituciones cívicas, productores, etc.), permitirá establecer las deficiencias de capacidades de estos actores para participar de manera efectiva en todas las fases de la gestión del desarrollo local.

Tanto el diagnóstico del Gobierno Municipal, como el de las Organizaciones Sociales serán realizados mediante metodologías participativas que permitan a su vez ir creando conciencia en los respectivos actores acerca de sus carencias y de la necesidad de fortalecerse.

El proceso del diagnóstico constituye por sí mismo una etapa de fortalecimiento de los actores locales en la medida en que debe generar un cambio de actitud para comprometerse activamente en su propio DIM.

**b) *Etapa de Diseño del Programa de Desarrollo Institucional Municipal -PDIM***

El Programa de Desarrollo Institucional Municipal, es una herramienta de planificación del desarrollo institucional a mediano plazo (para 3 años), elaborada concertada y participativamente con todos los actores locales. Este Programa puede ser asimilado con el llamado Plan Estratégico Institucional del Gobierno Municipal, pues tiene el propósito de fortalecimiento institucional.

El Programa DIM sintetiza el conjunto de cambios institucionales y acciones necesarias para ponerlos en marcha, a fin de que el municipio desarrolle plenamente las capacidades requeridas para ejecutar el PDM y alcance el máximo nivel de capacidad (medido por las metas de gestión), de acuerdo a su tipología y al nivel de desarrollo institucional inicial.

El Programa de Desarrollo Institucional Municipal tendrá dos componentes: un componente de fortalecimiento del Gobierno Municipal y el componente de fortalecimiento a las Organizaciones Sociales. Estos dos componentes se diseñarán en estricta coherencia y correlación entre ellos ya que ambos deberán fortalecer las capacidades de todos los actores en torno al modelo de gestión participativa del desarrollo local.

A partir de los resultados del diagnóstico institucional, de las acciones de fortalecimiento organizativo e institucional incluidas en el PDM y teniendo en cuenta la tipología y el nivel inicial de capacidad del



**municipio, el Programa DIM establecerá las metas de desarrollo institucional municipal con relación a la gestión y al avance de la participación mediante el uso de indicadores. Estas metas se deberán lograr a mediano plazo de manera gradual en cada municipio.**

**En el Programa DIM se consignarán además, los compromisos de acción de cada uno de los actores locales para facilitar su ejecución y los compromisos de contrapartida financiera tanto del Gobierno Municipal, departamental y nacional sobre la base de presupuestos estimados sobre el costo de las acciones del Plan nacional de Apoyo al DIM.**

*c) Etapa del Diseño del Programa Operativo DIM*

**En el marco del Programa de Desarrollo Institucional Municipal se establecerá una programación anual de acciones. El Programa Operativo DIM, estará inscrito en la POA municipal y contendrá los recursos que se asignarán tanto para las acciones de fortalecimiento al Gobierno Municipal, como las acciones dirigidas a las Organizaciones Sociales.**

**Sobre la base de una programación concertada con los actores locales, el Programa Operativo DIM recoge tanto las acciones de carácter estructural (de largo plazo) como las acciones coyunturales (acciones inmediatas de corto plazo). El Programa Operativo DIM establecerá en particular la secuencia lógica adecuada de apoyos para garantizar la coherencia técnica y facilitar la posibilidad de asimilación por parte de los actores locales.**

En el Programa Operativo DIM del primer año se ejecutarán las recomendaciones de acción inmediata (corto plazo) identificadas en el Diagnóstico Institucional Municipal.

- Fase de Ejecución

La ejecución del Programa DIM en cada uno de sus componentes será responsabilidad del Gobierno Municipal y de las Organizaciones Sociales - éstas últimas representadas en el Comité de Vigilancia- contando con la asistencia técnica y el seguimiento del equipo técnico del DIM<sup>7</sup>.

- a) Preparación de Términos de Referencia y Contratación de Oferentes*

Las necesidades de apoyo identificadas en el Programa DIM y en el Programa Operativo DIM, serán procesadas y clasificadas por el Gobierno Municipal y el Comité de Vigilancia con el apoyo del equipo técnico del DIM, para convertirlas en demandas concretas de servicios. De esta manera, podrán ser solicitados mediante convocatoria y concurso a los oferentes inscritos en el Sistema de Registro Departamental de Oferentes el cual incluye las ofertas de asistencia técnica y capacitación para el fortalecimiento municipal en todos los aspectos y sectores de la gestión participativa.

<sup>7</sup> El equipo técnico DIM, constituye un grupo asesor externo o interno cuya finalidad es facilitar y apoyar al Gobierno Municipal en el proceso de gestión del DIM y asegurar que se mantengan los principios de la Estrategia en todo el proceso. Estos equipos DIM estarán integrados según el caso, por técnicos del 5ED-FMC, de las Mancomunidades, de Asociaciones de Municipios, de ONGs, Oferentes o de los Gobiernos Municipales, que estén comprometidos a acompañar y apoyar al municipio a lo largo de todo el proceso DIM.

El Gobierno Municipal y las Organizaciones Sociales, con el apoyo del equipo técnico del DIM, preparará los términos de referencia , **realizará** las convocatorias, selección y contratación de los servicios de apoyo que serán prestados por los oferentes. En los servicios que cuentan con cofinanciación del VPPFM, los procedimientos del pliego de condiciones deberán contar con la No-Objeción de éste Viceministerio.

En el espíritu de reafirmación a la autonomía municipal, se descentralizará al máximo la toma de decisiones relacionadas con la contratación de los oferentes y acciones de apoyo que cada municipio demanda. El Gobierno Municipal y las Organizaciones Sociales, serán responsables por las decisiones de selección, contratación y evaluación de los oferentes de los servicios de fortalecimiento.

*b) Ejecución de las Acciones*

La ejecución de los servicios de apoyo específicos estará a cargo de oferentes diversos que realizarán su trabajo sobre la base de un acompañamiento a los actores beneficiarios. En los términos de referencia se señalará cuál es el indicador de gestión o de avance de la participación, que se deberá lograr gracias al apoyo prestado por el oferente. En lo posible se indicará también la magnitud y el plazo en el cual el indicador se verá mejorado gracias a la intervención del oferente. Adicionalmente en los contratos de prestación de servicios se establecerán compromisos de monitoreo y seguimiento del oferente al menos en dos momentos posteriores para verificar la evolución de los procesos y para darles soporte.

En todos los casos posibles durante la ejecución de los servicios de apoyo dirigidos a uno de los actores locales, se procurará involucrar a los demás para que las acciones tengan mayor sostenibilidad y se propicien espacios de colaboración y sinergia entre ellos.

- 11 **fase de Seguimiento**      **Evaluación de Resultados**

El seguimiento a los resultados e impactos de las acciones de apoyo se realizará mediante reuniones periódicas (por ej.: cuatrimestrales), realizadas con la participación de todos los actores locales, los oferentes involucrados y con el equipo técnico del DIM.

Durante las reuniones de seguimiento se detectarán las dificultades percibidas por todos los involucrados y se consignarán los compromisos de cada uno para superarlas.

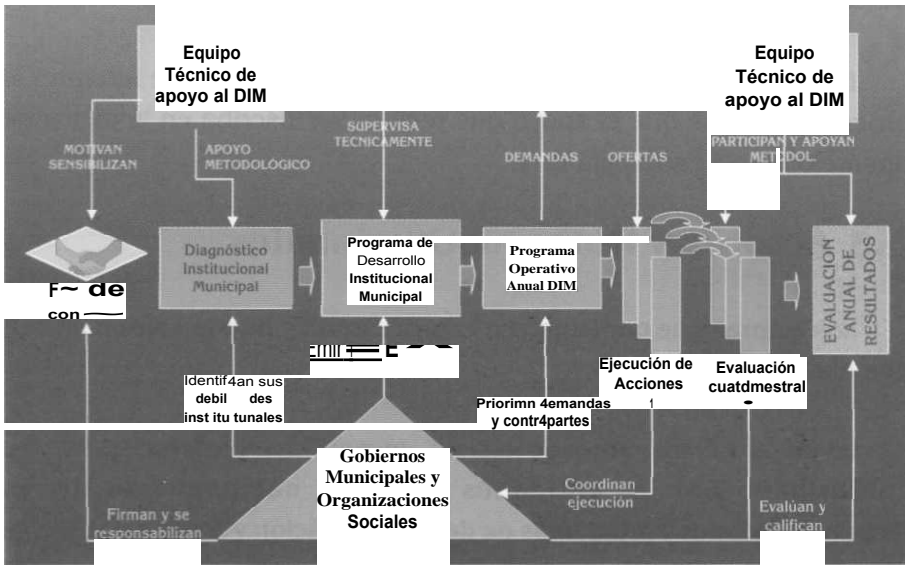
Al final del ciclo anual se realizará una evaluación de los resultados logrados gracias al proceso DIM. Para ello se aplicará la medición de los indicadores pertinentes según el área en que se contrataron servicios de apoyo.

Estos resultados serán recogidos y sistematizados por el SED-FMC en los Subsistemas de Seguimiento y Monitoreo Operativo y el de Indicadores de impacto del DIM, administrados en el nivel departamental.

Los Gobiernos Municipales o las Organizaciones Sociales que no cumplan los acuerdos mínimos establecidos en un Convenio Interinstitucional, podrán ser reemplazados por otros que muestren

voluntad y compromiso. Los municipios eliminados durante un año podrán volver a reincorporarse a la estrategia una vez se haya solucionado el cumplimiento de condiciones o requisitos.

### La Ciclo de la Estrategia DIM



## 3.2 Grupo Meta de la Estrategia DIM

Anualmente el VPPFM, en función a los criterios de selección y participación, definirá el cupo total de municipios que podrán ser atendidos bajo el nuevo enfoque DIM. A cada departamento se asignará un cupo máximo en función del total de municipios con que cuenta el departamento y de las categorías existentes y gradualmente se irá incorporando un mayor número de ellos cada año.

Dos criterios fundamentales para incluir un municipio dentro del cupo establecido serán: a) la existencia de una demanda y compromiso expreso para llevar adelante el proceso DIM y, b) la voluntad política del Gobierno Municipal, formalizada mediante la asignación de recursos en la POA para hacer de contrapartida al financiamiento de proyectos de capacitación o asistencia técnica.

Esto no excluye la posibilidad que otros municipios se integren al proceso, siempre que el apoyo que reciban se inscriba en la lógica de operación de la Estrategia DIM.

### 3.3 Actores y Roles **Institucionales**

Los actores que participan en el proceso DIM, pueden agruparse en dos niveles:

Un nivel normativo o de diseño de políticas y ofertas públicas, conformado por las entidades del nivel nacional que tienen responsabilidades y programas de descentralización y asistencia técnica a los Gobiernos Municipales y a las Organizaciones Sociales. Entre éstos se encuentran:

- a) El Comité de Coordinación del Proceso de Participación Popular y Descentralización Administrativa.
- b) El Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación.
- c) Los Ministerios de Salud, Educación, Vivienda y Servicios Básicos, Trabajo, Agricultura y Desarrollo Rural, Hacienda y otros que tengan relación con los municipios.

- d) El Ministerio de la Presidencia a través de los Fondos de Inversión y Financiamiento (FDC, FIS, FIYDR).
- e) La Cooperación Internacional<sup>8</sup>.

Un nivel articulador y operativo, conformado por los Servicios Departamentales de Fortalecimiento Municipal y Comunitario, las Mancomunidades y Asociaciones de Gobiernos Municipales, los Centros de Capacitación, ONGs, Consultoras, Organizaciones Sociales y Gobiernos Municipales.

Frente a la ejecución de la Estrategia DIM las responsabilidades de cada uno de los actores serán las siguientes:

- **Roles del Nivel de Políticas Y Ofertas Públicas**

- El Comité de Coordinación del Proceso de PP y DA, es el órgano que coordina la administración y gestión de políticas públicas sectoriales descentralizadas y participativas.
- El Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, a través del Viceministerio de Participación Popular y Fortalecimiento Municipal, es el órgano rector de la Estrategia DIM; genera políticas, regulaciones e instrumentos de gestión del DIM, aprueba la Estrategia y el Plan Nacional DIM; conduce, administra y evalúa nacionalmente la ejecución del proceso DIM.

Los Ministerios sectoriales, definen lineamientos en el ámbito de su sector para el DIM y realizan acciones de fortalecimiento institucional para el manejo de servicios enmarcados en la Estrategia DIM.

- **El Ministerio de la Presidencia a través de los Fondos; financian acciones de fortalecimiento institucional ligadas al manejo de los servicios sectoriales.**
  - **La Cooperación Internacional, que dependiendo de la naturaleza de sus proyectos y de los convenios que se puedan establecer, apoyarán técnica y financieramente la ejecución de la Estrategia, el Plan Nacional DIM y los Programas DIM, desarrollando sus acciones y proyectos bajo el enfoque de la Estrategia DIM.**
- **Koles del Nivel Articulador y Operativo**

**Los Servicios Departamentales de Fortalecimiento Municipal y Comunitario coordinan y administran los sistemas de articulación y seguimiento del proceso DIM, cofinancian su operación y brindan asistencia técnica a los Municipios para la formulación y ejecución de los Programas DIM.**

**Las Mancomunidades y Asociaciones de Gobiernos Municipales constituyen una instancia de concertación y gestión que apoya a los municipios para que formulen y ejecuten individual o conjuntamente los Programas DIM.**

**El equipo técnico DIM estará constituido por actores externos al municipio, capacitados y acreditados para actuar como facilitadores y promotores del DIM, o por expertos del propio municipio, a los que se sumarán los técnicos de los Gobiernos Municipales y representantes de las Organizaciones Sociales.**



- Los equipos externos de apoyo al DIM podrán ser conformados por los Servicios Departamentales de Fortalecimiento Municipal y Comunitario, las Mancomunidades, Asociaciones de Municipios, ONGs u oferentes que cuenten con recursos o hayan sido contratados por el municipio para apoyar todo el proceso DIM. **Asimismo, se creará un mecanismo financiero especial de cofinanciación para incentivar a las Mancomunidades y Asociaciones que estén dispuestas a destinar recursos para el apoyo a sus municipios conformando sus Equipos Técnicos de DIM.**

Los Centros de Capacitación, ONGs, Consultoras y Profesionales; acreditan y registran sus servicios de apoyo a los Gobiernos Municipales en el Sistema de Registro, Acreditación y Calificación de Oferentes en el nivel departamental; y ejecutan servicios de asistencia técnica y capacitación a los Gobiernos Municipales y Organizaciones Sociales.

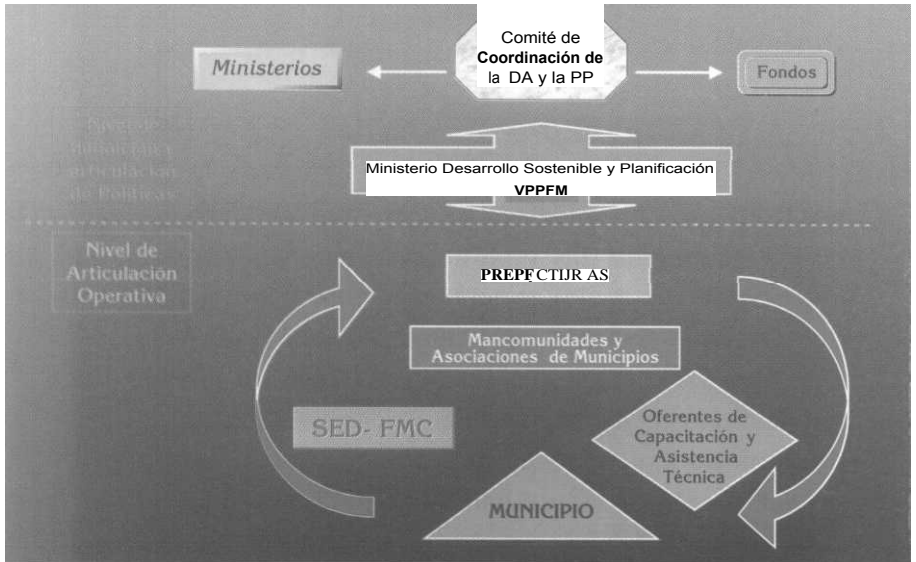
- Roles y Responsabilidades de los Beneficiarios

Los Gobiernos Municipales: i) dirigen y participan de la elaboración de los Programas DIM y aprueban los mismos; ii) coordinan la ejecución de las acciones del DIM en el ámbito del fortalecimiento del Gobierno Municipal; iii) evalúan los resultados de la aplicación de los Programas DIM y realizan ajustes a éste; iv) destinan recursos financieros y técnicos para la ejecución del Programa DIM en sus dos componentes; v) contratan o gestionan la ejecución de servicios de apoyo tanto para el componente de fortalecimiento al Gobierno Municipal como para el de fortalecimiento comunitario

incluidos en el Programa DIM; vi) relacionan el Programa DIM con el PDM.

Las Organizaciones Sociales: i) participan de la elaboración de los Programas DIM; ii) a través del Comité de Vigilancia coordinan la ejecución de las acciones DIM en el ámbito del fortalecimiento de las Organizaciones Sociales; iii) evalúan los resultados de la aplicación del Programa DIM en su ámbito y formulan recomendaciones para su ajuste; iv) El Comité de Vigilancia ejerce el control social y el cumplimiento integral de todos los componentes del Programa DIM en su municipio.

El diagrama ilustra el flujo de información y recursos entre los niveles de articulación operativa y de coordinación de la DA y la PP.



### 3.4 Componentes de la Estrategia

La Estrategia se divide en tres líneas de acción, que tienen que ver con el apoyo a la demanda el fortalecimiento y transferencia al nivel departamental y la coordinación, seguimiento y evaluación del proceso DIM.

- **Línea de Apoyo a la Demanda**

Este componente atenderá las necesidades de desarrollo institucional de los municipios. De manera directa la responsabilidad por la ejecución de las acciones de este componente recaerá en los propios Gobiernos Municipales y Organizaciones Sociales, contando con el apoyo del equipo técnico del DIM.

Los beneficiarios directos del componente serán los Gobiernos Municipales y Organizaciones Sociales que **muestren una voluntad** expresa política y financiera y que demanden los servicios de apoyo para su desarrollo institucional.

El componente básicamente se ejecutará a través del siguiente programa:

a) **Programa de Apoyo al Desarrollo Institucional Municipal**

Consiste en la aplicación de todos los instrumentos del DIM y los Modelos de Gestión Municipal en respuesta a las demandas y a los Programas DIM concertados con los Gobiernos Municipales que decidan asumir la Estrategia.

**Estos se aplicarán a través de las fases del ciclo del DIM:**

*Negociación del Convenio Interinstitucional para el DIM*

- Formaliza la voluntad política de las partes para desarrollar el Proceso DIM.
- Establece los compromisos generales de las partes para garantizar el éxito del proceso (por ej: definición de la instancia responsable por el DIM en el municipio y cronograma de trabajo).

*Realización del Diagnóstico Institucional Municipal*

- Mide el nivel de capacidad institucional del gobierno y de las Organizaciones Sociales.
- Identifica áreas críticas de gestión.
- Identifica necesidades de apoyo para ejecutar los planes y programas **anuales del** Gobierno Municipal.

*Formulación del Programa de Desarrollo Institucional Municipal*

Identifica las acciones estratégicas de fortalecimiento que permiten al Gobierno Municipal y a las Organizaciones Sociales **realizar una** gestión participativa del PDM y de la POA. Identifica los apoyos necesarios para cada actor y los compromisos de acción de cada uno. Identifica los compromisos de contrapartida financiera local.

*Formulación del Programa Operativo Anual DIM*

- Recoge los costos y el financiamiento de las acciones DIM que se realizarán en cada año.

- Incluye el componente de acciones destinadas tanto al Gobierno como el de las acciones dirigidas a las Organizaciones Sociales.
- Incluye acciones estructurales como inmediatas o coyunturales.

#### Ejecución de las Acciones del Programa DIM

- Son las acciones de apoyo y fortalecimiento contratadas con los oferentes
- Los servicios de apoyo pueden incluir modalidades como Capacitación Formal, Capacitación sobre casos prácticos, Capacitación en el sitio de trabajo y Consultoría de procesos o acompañamiento de procesos, entre otros.
- Las acciones o servicios de apoyo se referirán a los modelos de gestión participativa para las diferentes áreas de gestión pública municipal y a los instrumentos para el fortalecimiento de las Organizaciones Sociales.

#### Seguimiento Operativo del Proceso

- Se realiza mediante reuniones cuatrimestrales de avance contando con la presencia de los oferentes, beneficiarios y equipo técnico del DIM.
- Identifica las dificultades o factores que dificultan el avance en la implementación de las acciones.
- Recoge los acuerdos entre todos los actores para superarlas.

#### Evaluación Anual de Resultados

- Mide los indicadores de la gestión local y de la participación (de proceso y de resultado), que debieron modificarse por efecto del proceso DIM de ese año.
- Aplica una metodología participativa de evaluación.

Para el desarrollo de esta línea el VPPFM desarrollará las Guías e Instrumentos metodológicos que serán transferidos a los equipos técnicos de apoyo al DIM conformados por los SED-FMC, Asociaciones Departamentales de Gobiernos Municipales, Mancomunidades, OllGs u Oferentes que quieran asumir la responsabilidad de impulsar procesos de DIM.

## **Línea de Fortalecimiento      Transferencia al Nivel Departamental**

Este componente está orientado a crear una capacidad permanente y auto-sustentable en el nivel departamental, desde los cuales se pueda promover y apoyar de manera continua y adecuada los procesos de DIM en los municipios del país.

Existen tres tipos de actores que serán involucrados y que se beneficiarán del desarrollo de este componente:

1. Los Servicios Departamentales de Fortalecimiento Municipal y Comunitario (SED-FMC), como responsables más directos de la coordinación, articulación y seguimiento a los procesos de Desarrollo Institucional Municipal.
2. **Los oferentes de servicios de asistencia técnica y capacitación de la región - entidades ejecutoras, ONGs, centros de capacitación, universidades, profesionales o consultores independientes, técnicos de Mancomunidades o Asociaciones de Municipios, funcionarios municipales, etc. -, a quienes se**

transferirán los instrumentos metodológicos de gestión desarrollados por el VPPFM para actuar como agentes de cambio de cada municipio, fortaleciendo las capacidades institucionales y de gestión del Gobierno Municipal y de las Organizaciones Sociales en los aspectos específicos.

3. Las Mancomunidades y Asociaciones de Municipios interesadas en realizar acciones regionales de capacitación en alianza con las entidades capacitadoras de la Red del Sistema de Capacitación para la Participación Popular (SISCAPP) o en patrocinar municipios modelo que apoyen técnicamente a sus vecinos o municipios asociados.

El componente incluye, entre otros, los siguientes programas:

- a) *Programa de Transferencia Metodológica y Tecnológica a los Servicios Departamentales de Fortalecimiento Municipal y Comunitario*

La ejecución de este Programa estará a cargo de las distintas unidades del VPPFM, bajo una instancia de coordinación responsable de programar, canalizar y ordenar las acciones de transferencia del Viceministerio hacia los Servicios Departamentales de Fortalecimiento Municipal y Comunitario.

Los beneficiarios directos de este programa serán los Servicios Departamentales de Fortalecimiento Municipal y Comunitario de las Prefecturas, quienes serán fortalecidos como responsables de la

coordinación y seguimiento de los procesos de Desarrollo Institucional Municipal en los municipios de su departamento.

Dentro de este Programa se realizarán proyectos de capacitación en los instrumentos DIM, para formar equipos técnicos del DIM en el SED-FMC capacitados para gestionar y evaluar los procesos de Desarrollo Institucional. Asimismo se realizará la transferencia e implantación de los Sistemas de información y administración del DIM al nivel Departamental (Sub-sistema de Indicadores de impacto del DIM, Sub-sistema para el Seguimiento y Monitoreo Operativo de los procesos DIM, Sistema de Registro, Acreditación y Calificación de la Oferta), para poner en operación en los nueve departamentos del país, los Sistemas que apoyan el seguimiento y la ejecución de la Estrategia.

***b) Programa de Cualificación de la Oferta***

A través de este Programa se busca formar en cada departamento un mercado de oferentes cualificados o capacitados en los principios del DIM y en la consultoría de procesos, que serán acreditados por el Sistema de Registro, Acreditación y Calificación de Oferentes, para aplicar dichos principios en la asistencia técnica y en la implantación de los procesos del DIM y los modelos de gestión en los Gobiernos Municipales.

Dentro de este programa se ejecutarán proyectos de diseño de currícula, dirigida a la oferta a través del SISCAPP relacionados con la Gestión del DIM, los Modelos de Gestión Local Participativa y los Instrumentos de Fortalecimiento Comunitario. También se realizarán proyectos de inducción y capacitación a la oferta a través de capacitación



formal impartida mediante la red de entidades capacitadoras del SISCAPP; por medio de eventos de inducción a los oferentes acerca del enfoque conceptual y operativo de la Estrategia DIM y mediante la realización de eventos de intercambio y evaluación de experiencias entre los oferentes para recoger las experiencias más exitosas y contribuir al aprendizaje mutuo.

c) Programa de Apoyo a las Mancomunidades y Asociaciones de OMs

Se buscará incentivar la participación de estas instancias en la ejecución de la Estrategia mediante incentivos, para que desarrollen servicios de capacitación regional que cubran a los Gobiernos Municipales y Organizaciones Sociales de la región de manera más accesible y autosustentable. También se incentivará a estas entidades para desarrollar Proyectos de Municipios Modelo que recibirán fortalecimiento intensivo para convertirse en centros demostrativos, desde los cuales las Mancomunidades y Asociaciones se comprometerán a facilitar servicios de apoyo y asistencia técnica a los demás municipios de la región.

- ea de yardínac! jai ent+ valm —

A través de este componente, el VPPFM elaborará instrumentos metodológicos, realizará el seguimiento a la articulación del Marco Nacional de apoyo al DIM y evaluará en conjunto la operación de la Estrategia DIM.

a) Programa de Consolidación Institucional del VPPFM

Orientado a institucionalizar la Estrategia DIM como política del sector de desarrollo municipal y de Participación Popular, y a fortalecer al Viceministerio como órgano rector del proceso, dotándolo de instrumentos institucionales para conducir y dirigir la ejecución de la Estrategia DIM.

Para esto, se realizará un Proyecto de Institucionalización de la Estrategia DIM que incluye la divulgación y formalización normativa de la Estrategia y del marco institucional en el cual se desarrolla y, desde el punto de vista interno, la adaptación de la estructura y las capacidades del VPPFM para poder ejecutar más eficiente y efectivamente la Estrategia. También se realizarán proyectos de diseño de instrumentos tecnológicos que viabilicen la administración y operación de la Estrategia DIM y su puesta en marcha constituyendo una red de información del DIM.

b) Programa de Desarrollo, Producción y Divulgación de Metodologías

Existen tres conjuntos de instrumentos metodológicos que deberán ser desarrollados:

Los instrumentos metodológicos para la gestión del proceso DIM: Convenio Interinstitucional, Diagnóstico, Programa DIM, Programa Operativo DIM, Convocatorias, Términos de Referencia, Metodologías de calificación de ofertas y selección de oferentes, Contratación, Metodologías de Seguimiento y Evaluación participativa. El desarrollo de estos instrumentos se realizará en la etapa de preparación

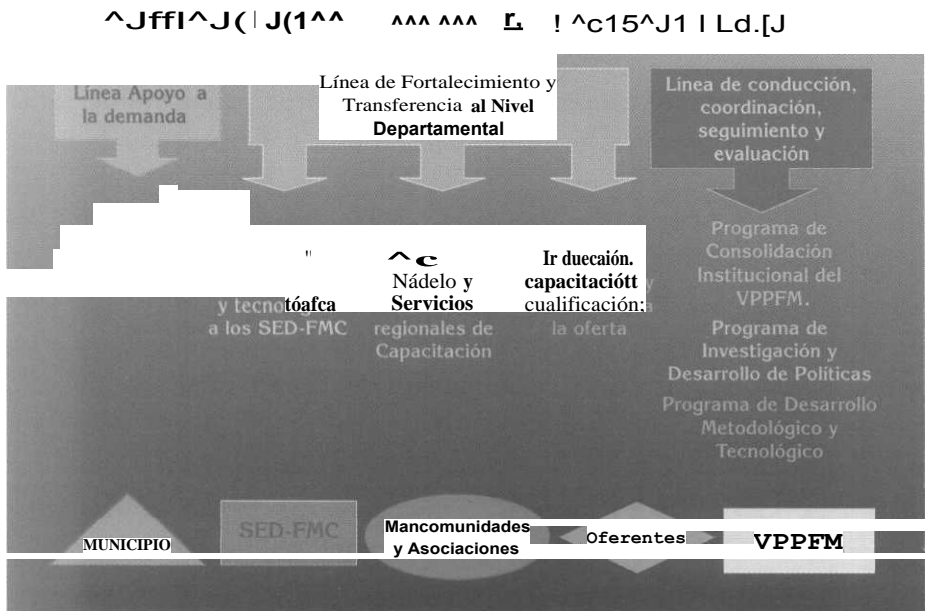
operativa sobre la base de casos piloto ubicados en diferentes departamentos.

Los instrumentos propios para la gestión participativa municipal en cada una de las áreas de gestión pública municipal, las cuales deberán en lo posible presentar modelos diferenciados según la tipología del municipio, y definiendo fases para su implantación según el estado de avance del DIM. Según el caso éstos modelos tendrán un componente dirigido al Gobierno Municipal y otro para las Organizaciones Sociales en tanto deben participar y conocer la gestión local. Estos instrumentos serán desarrollados bajo la coordinación del VPPFM en concertación y tomando en cuenta los lineamientos técnicos de las entidades rectoras en cada sector

Los instrumentos de fortalecimiento comunitario: además de los módulos de gestión dirigidos a Comités de Vigilancia y actores locales, también existirá un conjunto de herramientas propias para el fortalecimiento interno de las capacidades de las Organizaciones Sociales.

c) *Programa de Investigación Y Desarrollo de Políticas*

A través de esta línea se realizarán procesos de investigación y evaluación integrales, que permitan al JPPFM y al Comité de Coordinación del Proceso de Participación Popular y Descentralización revisar y ajustar las políticas de descentralización, participación popular y fortalecimiento municipal y comunitario. La ejecución de estas investigaciones podrán realizarse con el concurso de entidades académicas o con ONGs de reconocida experiencia investigativa.



### **3.5 Instrumentos Operativos de la Estrategia**

La puesta en marcha de la Estrategia DIM se realizará apoyada en los siguientes instrumentos operativos.

a) **Plan Nacional DIM**

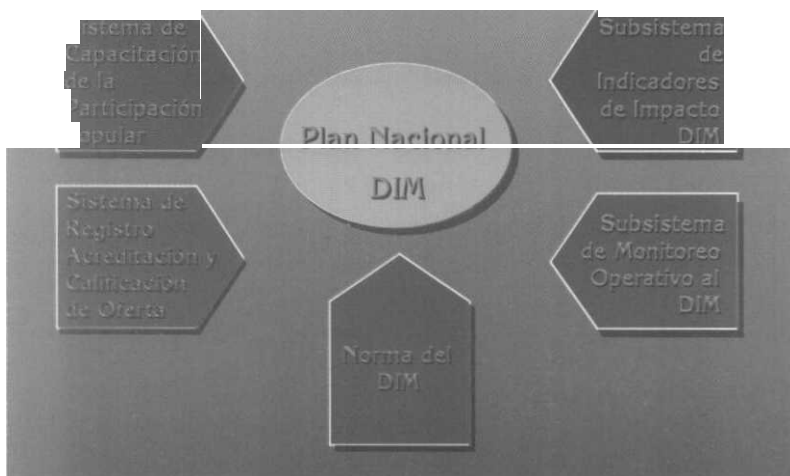
El Plan constituye una herramienta operativa que define las acciones del VPPFM para fortalecer de manera integral al municipio, y por lo tanto, contiene los mecanismos e instrumentos propios para el fortalecimiento tanto de las Organizaciones Sociales como del Gobierno Municipal para capacitarlos en la búsqueda de un desarrollo sostenible.

El Plan DIM recoge igualmente las acciones que deberán emprender las Prefecturas a través de sus Servicios de Fortalecimiento Municipal y Comunitario, los municipios como protagonistas de su propio desarrollo, además de los servicios y acciones de apoyo que realizará la oferta constituida por centros de capacitación, consultores y profesionales independientes, ONGs y firmas consultoras que conforman el mercado de oferentes.

Dentro del Plan se integrarán asimismo, todos los programas y proyectos actualmente en marcha en el VPPFM y que están orientados al fortalecimiento municipal o comunitario para la promoción del desarrollo sostenible. De manera gradual estos programas se deberán adaptar a una sola estrategia operativa, definiendo claramente el alcance de cada uno y la complementariedad entre ellos procurando evitar duplicidades.

^fIJ( L1XII^flrDJ DB'^IfI \JJ rI %I

J^r'^^IrJJ!^I



b) *La Norma para el Desarrollo Institucional Municipal*

Es un instrumento jurídico que establece el marco regulatorio para la ejecución de la Estrategia DIM, precisando el marco conceptual, el marco institucional en el que se define el rol de los actores y los mecanismos y procedimientos para la operación del DIM.

c) *Sistema de Capacitación para la Participación Popular (SISCAPP)*

El SISCAPP es el conjunto de normas, principios, procesos y actores que se interrelacionan e interactúan con vistas a propiciar el desarrollo

de competencias: conocimientos, habilidades y destrezas necesarias para lograr, por una parte, eficiencia funcionaria y realización personal en los servidores públicos municipales, y por otra, efectividad en el ejercicio de su rol por parte de los actores locales.

Son usuarios del Sistema a nivel institucional: los Gobiernos Municipales (Alcalde, Concejo, Administración), Mancomunidades y Asociaciones de Municipios, Servicios Departamentales de Fortalecimiento Municipal y Comunitario, Oferentes de Servicios (Empresas Consultoras, ONG's, Centros de Capacitación, Universidades y toda institución pública o privada que preste servicios de capacitación en sujeción de los mecanismos de acreditación del sistema). Asimismo, a nivel social serán usuarios del Sistema los diferentes actores locales (Comités de Vigilancia, OTB"s, etc.).

El SISCAPP operará a través de un conjunto de procesos articulados que contribuyen con aspectos específicos al funcionamiento del sistema en su totalidad. En esa medida, se distinguen tres procesos:

- i) **Procesos Operativos:** que contemplan acciones técnicas relativas a la detección de necesidades de capacitación y diseño curricular, la certificación y la acreditación vinculadas a la oferta de servicios.
- ii) **Procesos de Apoyo:** que contemplan acciones destinadas a instancias que supervisan, administran la ejecución, efectúan seguimiento y monitoreo al sistema y/o se hacen cargo de los procesos sustantivos del mismo (Gobiernos Municipales,

Organizaciones Sociales, SED-FMC y Oferentes), es decir, procesos de facilitación en el manejo de los instrumentos operativos y los mecanismos de seguimiento, monitoreo y evaluación del sistema.

- iii) **Procesos sustanciales:** incluye la capacitación intensiva entendida como el desarrollo del perfil ideal en los servidores públicos municipales a través de procesos de enseñanza formales (cursos); la capacitación extensiva destinada a dotar de conocimientos, destrezas y/o habilidades puntuales tanto a actores locales como a servidores públicos municipales, se desarrolla a través de talleres, seminarios, capacitación en sitio de trabajo, cursillos, etc. y que en general son de corta duración.

d) *Sub-Sistema de indicadores de Impacto del DIN*

En el marco del Sistema de Indicadores del proceso de Participación Popular, se recogerá de manera periódica ( **anual** ), información de los municipios cubiertos en cada departamento acerca del impacto de los procesos DIM en sus indicadores **de gestión**. Los indicadores medirán el avance de cada uno de los actores locales (Concejo, Administración municipal y Organizaciones Sociales), en términos de su capacidad de gestión (medida por indicadores de resultado e indicadores de proceso), en cada una de las áreas de gestión pública municipal y en las variables relacionadas con la participación popular.

El Sub-Sistema será diseñado desde el nivel nacional, pero será administrado en el nivel departamental por los SED-FMC. Los Servicios



tendrán la responsabilidad de recolectar la información en los municipios durante las fases de diagnóstico y evaluación final de resultados del DIM. Esta información será capturada en la red de información FAINDER, que permitirá reportar los resultados de manera automatizada al nivel nacional.

e) Sub-Sistema de seguimiento operativo al DIM en el nivel Municipal

Este instrumento permitirá contar con información en tiempo real acerca del avance de cada municipio en la ejecución del ciclo del DIM. El Sub-Sistema será parte del Sistema de Seguimiento y Monitoreo del VPPFM y estará operado desde el nivel departamental reportando sus resultados al nivel nacional.

f) Sistema de Registro, Acreditación y Calificación de Oferentes - RAC-Oferta

Mediante el RAC se registrarán desde cada departamento los oferentes acreditados por el VPPFM a través del SISCAPP para ofrecer sus servicios de capacitación y asistencia técnica a los municipios en cada una de las temáticas específicas. El Sistema registrará además de manera periódica la calificación otorgada por los beneficiarios a los ejecutores. El Sistema recogerá igualmente el registro de las entidades ejecutoras adscritas a los programas sectoriales de asistencia técnica y avaladas por los respectivos Ministerios o entidades nacionales. De esta manera los municipios podrán acceder a una completa información sobre la oferta de asistencia técnica existente en todos los sectores para apoyar su desarrollo institucional.

### **3.6 Etapas de Implementación de la Estrategia DIM**

La Estrategia DIM consta de dos etapas en su aplicación: a) una de corto plazo, en la cual se prepararán, transferirán y aplicarán gradualmente metodologías e instrumentos para la operación y administración de la Estrategia DIM; b) otra de mediano plazo, en la cual se consolidará e institucionalizará la Estrategia DIM en todos los municipios.

- **Corto Plazo: Etapa de Preparación , Desarrollo Metodológico y Transferencia Gradual a las Instancias Departamentales**

Se espera que en el corto plazo (aproximadamente de 12 a 18 meses), se logren los siguientes resultados:

- a) Adecuación, en el marco definido por la Estrategia DIM, de los distintos programas y proyectos que viene operando el VPPFM con apoyo de la cooperación internacional. Esta adecuación permitirá lograr una mejor articulación en los programas de acuerdo al nuevo enfoque de la Estrategia.
- b) Desarrollo de instrumentos metodológicos y modelos de gestión diferenciados por categoría de municipios en las áreas de la gestión pública municipal. Estos instrumentos deberán ser desarrollados y/o complementados en coordinación con cada uno de los

Ministerios, Fondos o autoridades sectoriales que tutelan la gestión del sector en los municipios.

- c) Diseño de Guías e Instrumentos Metodológicos para sustentar la gestión del proceso DIM, y que son básicamente los siguientes:
- Convenio Interinstitucional para el DIM.
  - Diagnóstico institucional Municipal y Comunitario.
  - Programa de Desarrollo Institucional Municipal - PDIM.
  - Programa Operativo Anual DIM (Acciones Inmediatas).
  - Términos de Referencia para la selección y contratación de Oferentes.
  - Seguimiento de operaciones y evaluación de impactos logrados en el municipio.
- d) Transferencia de los instrumentos metodológicos y Modelos de Gestión Municipal diferenciados, al Sistema de Capacitación para la Participación Popular, para que los centros universitarios y ONGs de capacitación los conviertan en módulos de capacitación a disposición de la Oferta. En esta fase se deberá iniciar entonces el proceso de capacitación y acreditación a la oferta, como también la capacitación intensiva a los SED-FMC en el manejo de sistemas e instrumentos del DIM y en sus capacidades de gestión propias para ejecutar su rol con relación a la Estrategia DIM.
- e) Durante el primer año se validarán y aplicarán los instrumentos en instituciones piloto, en todas las categorías de municipios y en diferentes departamentos. A través de estos programas piloto se

iniciaría el fortalecimiento y la transferencia gradual de capacidades e instrumentos a los Servicios Departamentales de Fortalecimiento Municipal y Comunitario y Equipos Técnicos de apoyo al DIM (municipales o de otras instancias).

- f) Desarrollo y ejecución del Programa DIM con su respectivo Programa Operativo Anual en los Municipios que participen del proceso. Estos se convertirán en un componente estratégico y un factor demostrativo y de difusión, ya que a partir de ellos se podrán impartir programas de capacitación práctica mediante pasantías creando servicios de asistencia técnica puntual y de consulta, que aprovecharán los municipios de su área de influencia.

El éxito de la Estrategia DIM se fundamenta en el compromiso de los actores involucrados en el proceso. Es por ello que se deben emprender acciones inmediatas en todos los niveles, para dar inicio al proceso y alcanzar los resultados previstos a Corto Plazo.

De manera indicativa, algunas de las acciones inmediatas que deberán emprender, son las siguientes:

- *Acciones Inmediatas del VPPPM:*
  - Desarrollo de los Instrumentos y Sistemas básicos para la institucionalización y administración de la Estrategia DIM:
    1. Norma legal que permita la aplicación del DIM.
    2. Ajuste organizativo interno para la operación de la Estrategia.

- 3. Sub-sistema de Indicadores de Impacto del DIM en el marco del Sistema de Indicadores del Proceso de la Participación Popular y la Descentralización Administrativa.**
- 4. Sub-sistema de Monitoreo y Seguimiento operativo a los procesos del DIM en el municipio en el marco del Sistema de Monitoreo del VPPFM (SISMO).**
- 5. Sistema de Registro , Acreditación y Calificación de Oferentes.**
- 6. Sistema de Capacitación para la Participación Popular (SISCAPP).**
- 7. Recategorización y tipificación de municipios que sirva de base para el diseño de modelos de gestión diferenciados.**
- 8. Diseño del mecanismo de cofinanciación para el desarrollo institucional municipal en coherencia con la Política Nacional de Cofinanciamiento.**

***Acciones inmediatas de los Ministerios y Fondos Sectoriales:***

- **Revisar sus actuales programas de asistencia técnica municipal en coordinación con el VPPFM para ajustar sus políticas y mecanismos operativos al enfoque de la Estrategia DIM.**

- ***Acciones Inmediatas de las Prefecturas:***
  - **Conformar de manera efectiva el Comité de Coordinación de los Servicios Departamentales y presentarles la Estrategia DIM como política de fortalecimiento institucional municipal.**
  - **Promover y divulgar de manera amplia la Estrategia DIM entre los Gobiernos Municipales, Mancomunidades, Asociaciones de Gobiernos Municipales, ONGs, Centros de Capacitación, Consultoras, Profesionales, Líderes, etc.**
  - **Identificar la demanda de Gobiernos Municipales interesados en inscribirse en la Estrategia DIM a partir del año 2000.**
  - **Designar técnicos responsables para la implementación de las acciones inmediatas del DIM.**
  - **A través de los SED-FMC aplicar los instrumentos de tipificación y diagnóstico en los municipios piloto de su departamento.**
  - **Incluir en la formulación de la POA 2000 una asignación financiera destinada al cofinanciamiento de Programas DIM, proporcional a los montos destinados por los Gobiernos Municipales que se inscriban para ser elegibles.**

- *Acciones Inmediatas de los Gobiernos Municipales :*
  - Aquellos Gobiernos Municipales que gocen de una relativa estabilidad política podrían hacer las previsiones en su POA 2000 para asignar un monto global a lo que será el Programa DIM.

Los Gobiernos Municipales que hagan esta previsión par el año 2000 podrán solicitar a los SED-FMC ser incluidos en la lista de municipios elegibles para participar en la Estrategia DIM a partir del 2000.

### • **Mediano Plazo: Etada de Transferencia A lic ión en Municipios**

Se espera en esta etapa que los SED-FMC se hayan consolidado de manera desconcentrada con sus equipos subregionales para supervisar y acompañar la aplicación integral del proceso DIM en los municipios, contando con el apoyo puntual y la asistencia técnica del VPPFM. Igualmente, los equipos técnicos del DIM deberán estar consolidados en las estructuras de las Mancomunidades, Asociaciones de Municipios, ONGs u otros oferentes que apoyan al proceso DIM.

Durante esta fase y de manera sucesiva en los años siguientes se iniciará la promoción de nuevos grupos de municipios, con los cuales se firmarán Convenios Interinstitucionales para el proceso DIM.

Gradualmente se irán integrando los programas y proyectos de los demás sectores para actuar articuladamente en los municipios así identificados, para ejecutar sus acciones en el marco de los respectivos Programas DIM.

## 3.7 Políticas de **Financiamiento** y Cofinanciación

### 0

La ejecución de la Estrategia DIM se realizará bajo los principios de **conurrencia financiera contando con recursos aportados voluntariamente** por los Gobiernos Municipales, las Prefecturas y las entidades del Gobierno Nacional.

Los Gobiernos Municipales, a partir de sus ingresos propios y de los transferidos por la coparticipación destinarán recursos en sus POA municipales para la ejecución del Programa DIM.

A su vez, las Prefecturas de los ingresos percibidos de las transferencias del presupuesto nacional, podrían destinar un porcentaje de sus recursos de inversión para el cofinanciamiento de las acciones de fortalecimiento municipal, identificadas en los Programas DIM formulados por cada municipio.

El Gobierno Nacional, a través de los Programas existentes en cada uno de los Ministerios sectoriales, cuenta con recursos que podrían destinarse al cofinanciamiento de las acciones contenidas en el Programa DIM de cada municipio.

Por su parte, el VPPfM cuenta con recursos del crédito internacional, así como otros aportes de la cooperación internacional que servirán para iniciar la implementación de la Estrategia a partir del segundo semestre de 1.999.



**Adicionalmente, el VPPFM está diseñando una Estrategia de Financiamiento que orientará el acercamiento y negociación con nuevas fuentes de recursos nacionales e internacionales para complementar y asenurar el desarrollo total de la Estrategia DIM.**

- **Criterios de Cofinanciación**

De acuerdo con la categoría del municipio y el nivel o capacidad financiera del respectivo departamento, el DIM planteará una política de cofinanciación que prodría responder inicialmente a la siguiente escala:

Niveles de Cofinanciación Nacional Sobre el Aporte Municipal y Departamental

% DE	% DE COFINANCIACIÓN POR TIPO DE MUNICIPIO			
COFINANCIACION POR NIVEL DE DESARROLLO DEPARTAMENTAL	<b>A = 0%</b>	<b>B= 10%</b>	C = 20%	D =30%
<b>Bajo</b> = 10%	90%	80%	70%	60%
<b>Medio</b> = 20%	80%	70%	60%	50%
<b>Alto</b> = 30%	70%	60%	50%	40%

Estos porcentajes constituyen una propuesta inicial, pero podrán ser revisados con base en estudios que permitan establecer la capacidad económica real de cada nivel, o la recategorización de municipios. De manera gradual, se buscará incrementar los porcentajes aportados por el nivel departamental y municipal, con miras a asegurar la sostenibilidad financiera de los Programas DIM, sobre la base de recursos más estables y a reducir gradualmente la dependencia con respecto a los recursos de cooperación o del presupuesto nacional.

Los recursos de cofinanciación del nivel nacional y departamental para cada caso, dependerán del aporte que asigne el municipio en su POA para la contratación de servicios de asistencia técnica y capacitación. Sobre esta base concurrirá el nivel departamental y nacional en los porcentajes que se estipulen. La suma de los recursos así aportados por los tres niveles, determinará el tope presupuestal para el Programa Operativo del DIM de cada año en cada municipio.

## • Mecanismos de

El VPPFM establecerá un nuevo mecanismo de operación financiera para la implementación de la Estrategia DIM, en el marco de la Política nacional de Cofinanciamiento, a través del cual se canalicen los recursos del presupuesto y de la cooperación internacional para cofinanciar las acciones del DIM en los municipios. Las características de este nuevo mecanismo deben garantizar al VPPFM mayor agilidad en la ejecución financiera y operativa; transparencia y legalidad en los procesos de contratación, sostenibilidad del financiamiento y mayor cercanía a los ejecutores directos mediante una presencia regional.

- **incentivos financieros para los Gobiernos Municipales**

Con el fin de motivar a los Municipios a participar en el DIM, se diseñará un sistema de estímulos, por ejemplo a partir del mayor acceso a inversiones. A través de un mecanismo de calificación y puntaje de los municipios sobre la base del logro de sus metas y el mejoramiento de sus indicadores de gestión, se establecerá un sistema de cupos preferenciales para acceder a la cofinanciación de inversiones en obras por medio de los Fondos de Inversión y Financiamiento.

# ANEXO

MARCO CONCEPTUAL  
DEL **DESARROLLO**  
INSTITUCIONAL  
MUNICIPAL

# MARCO CONCEPTUAL DEL DESARROLLO INSTITUCIONAL MUNICIPAL

## **1. Desarrollo Institucional y Desarrollo Organizacional**

Hasta hace poco se entendía el término «institución» en forma ambigua incluyendo los conceptos que la literatura teórica define como propiamente «institución» y lo que se define como «organización». Douglas North establece la distinción entre ellos señalando al uno como las reglas y al otro los actores. Las instituciones se definen por las normas, y las organizaciones son grupos de individuos que intentan mejorar su bienestar dentro de las reglas establecidas.

Los Municipios constituyen actores claves dentro del proceso de Participación Popular y Descentralización, el cual determina el entorno institucional de reglas y relaciones entre niveles de gobierno y actores sociales, dentro de los cuales deben moverse y actuar los gobiernos locales para alcanzar los objetivos y resultados de desarrollo integral sostenible frente a su comunidad.

Por lo tanto el avance adecuado del contexto de la descentralización es condición necesaria para proporcionar un ambiente propicio para

el fortalecimiento de los gobiernos locales. Sin embargo no es condición suficiente.

Para convertirse en gobiernos locales, autónomos, eficaces y eficientes también se requiere de un Desarrollo Institucional al interior del espacio municipal, y de un Desarrollo Organizacional del Gobierno Municipal. Es decir de una evolución en las normas y reglas que definen las relaciones entre los actores locales del desarrollo una modernización

de la organización municipal para desempeñar mejor sus funciones dentro del contexto institucional local y nacional. A este proceso se le denomina Desarrollo Institucional Municipal o DIM.

## **2. El Ciclo del Desarrollo Institucional Municipal - DIM**

El DIM es un proceso continuo de adaptación de la organización municipal, sus procesos y sus relaciones, para responder de manera más eficaz a los retos y a los nuevos objetivos que se plantea una comunidad en su proceso de desarrollo, y de acuerdo a las condiciones y exigencias que le imponen los cambios en el contexto de la descentralización.

Aunque este proceso es naturalmente del resorte y responsabilidad del propio municipio, cuando se ha presentado un cambio mayor en el entorno institucional de los municipios, tal como son los procesos de Descentralización y Participación Popular promovidos en Bolivia, los gobiernos nacionales asumen la responsabilidad de

impulsar a los gobiernos locales a implantar las reformas necesarias en el municipio hasta llevarlos al punto de poder continuar asumiendo de manera autónoma su evolución institucional.

La experiencia muestra que los procesos de desarrollo institucional en el marco de cambios estructurales profundos, siguen una curva de evolución en el tiempo en el que se van elevando los niveles de capacidad institucional pasando por cuatro estadios distintivos: Nivel Incipiente, Nivel Mínimo, Nivel Sólido y Nivel Autosostenido.

4 :°r § **La organización municipal no cuenta con una estructura organizacional, ni con personal suficiente para desempeñar los cargos mínimos y presenta dificultades logísticas para su funcionamiento (carencia de local de trabajo, falta de suministros, etc.). Están presentes tal vez el Alcalde y unos pocos asistentes administrativos. Requieren apoyo externo para realizar casi todos los procesos básicos y su desarrollo institucional debe ser dinamizado totalmente desde afuera.**

La estructura es mínima pero se tiene una distribución de funciones y un personal adecuado para desempeñar las funciones administrativas y financieras. Requieren apoyo externo para desarrollar procesos puntuales como la Programación de Operaciones, el Plan de Desarrollo Municipal, y la formulación y ejecución de proyectos, etc. Pero pueden desempeñar la mayoría de funciones rutinarias administrativas y financieras.

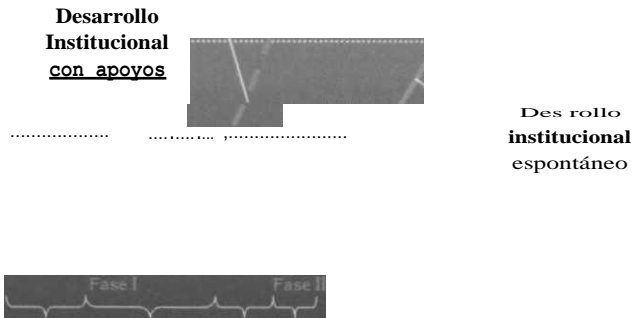
**La estructura y el personal son suficientes para realizar una mayor especialización de funciones separando lo administrativo de lo financiero, de la planificación, ejecución de proyectos y la operación de servicios. Se cuenta con capacidad para gestionar y controlar la ejecución de proyectos y para operar y administrar las infraestructuras y los servicios asociados a ellas. Requieren apoyos puntuales para la formulación de proyectos y para la formulación de planes de desarrollo, pero su proceso de desarrollo institucional avanza de manera definitiva e irreversible con algún acompañamiento externo.**

**La organización tiene una madurez suficiente para desempeñar todas las funciones y competencias. Cuenta con capacidad propia para realizar los procesos de planificación y formulación de programas y proyectos. Pueden controlar la ejecución de proyectos de diferentes tipos y existe una capacidad instalada especializada para la operación de cada tipo de servicio. Su proceso de desarrollo institucional ha alcanzado la madurez de manera que los nuevos avances pueden ser impulsados de manera autónoma por la propia organización y los apoyos requeridos son muy puntuales, especializados y más costosos. No se justifica la presencia de apoyos subsidiados por el Estado. Deben estar en capacidad de conseguirlos y financiarlos por sí mismos.**



- **El salto de un nivel de capacidad al siguiente superior constituye un proceso o fase de desarrollo que tiene sus características propias también. Así:**

El salto de un nivel de capacidad al siguiente superior constituye un proceso o fase de desarrollo que tiene sus características propias también. Así:



**1. Fase 1 o de Aprestamiento:** Va del nivel Incipiente al nivel Mínimo. Constituye una de las fases más difíciles y críticas por cuanto implica esencialmente crear la organización municipal, construir un interlocutor mínimo. Implica crear conciencia en el alcalde y el Concejo Municipal de la importancia de esta organización mínima y respaldarla mediante Ordenanzas o

Resoluciones que le den alguna estabilidad y permanencia con un personal mínimamente calificado y remunerado para desempeñar las funciones del nivel Mínimo. Sin apoyo externo esta puede ser una de las fases más largas de desarrollo institucional de los municipios.

**2. Fase 2 o de Despegue:** Va del nivel Mínimo al nivel Sólido. Una vez que existe una organización mínima el proceso de desarrollo institucional implica asumir las capacidades para administrarse a sí misma y para desempeñar al menos las funciones más estratégicas, así sea con apoyo. Sus avances en el proceso de desarrollo institucional son cada vez más significativos pero requieren del impulso externo para la implantación de los nuevos procesos. Se caracteriza porque los incrementos en capacidad son crecientes y muy significativos y muestran resultados evidentes frente a su comunidad.

**3. Fase 3 o de DIM sostenido:** Va del Nivel Sólido al Autosostenido. En esta fase los incrementos en capacidad institucional son crecientes, y empiezan a ser cada vez más específicos. La necesidad de apoyos externos es cada vez menor ya que se tiene conciencia de la importancia y de la necesidad del desarrollo institucional. En cierta forma se considera que ya en esta fase el proceso es irreversible. En algún punto de esta fase se llega al nivel de autonomía en el cual el municipio toma las riendas de su propio desarrollo institucional.

- Fase de **Autosostenido** después del nivel Autosostenido esta fase corresponde al proceso de cambio continuo que debe seguir haciendo la organización municipal para adaptarse a las exigencias de su comunidad y del entorno. Sin embargo tiene capacidades para impulsarlo por sí mismo. No se justifican los apoyos externos.
- Estos niveles de capacidad institucional tienen una estrecha relación con los niveles de desarrollo socioeconómico local, ya que se ha observado que las capacidades organizacionales y tecnológicas de una comunidad son transferidas a la organización municipal a través de sus funcionarios y principalmente de sus dirigentes (Alcalde y Concejo). De esta manera cabe esperar que a medida que un municipio eleva sus niveles de desarrollo socioeconómico por reflejo de las dinámicas nacionales y regionales, eventualmente llegue a tener una organización municipal igualmente capacitada.
- No obstante, ante un cambio institucional del contexto tan profundo como son las reformas de descentralización y participación popular, cuyo objeto es precisamente convertir al municipio en agente de su propio desarrollo y a partir del impulso local mejorar las condiciones de vida de la población y reducir las inequidades regionales y sociales, es necesario que el Estado adopte medidas para impulsar el fortalecimiento y el desarrollo de la organización municipal.

El impacto de las acciones de fortalecimiento institucional debe conducir a los municipios a encaminarse por la senda de un desarrollo institucional más rápido y por lo tanto de un desarrollo socioeconómico consecuente.

Debe anotarse, sin embargo, que en tanto un municipio no alcanza el nivel Autosostenido los avances en el proceso de desarrollo institucional son aún vulnerables a los cambios políticos producidos por la rotación en las administraciones. Esto significa que las ofertas de fortalecimiento deben continuar a disposición de los municipios por un tiempo mayor.

