

Versión Preliminar

**FORO NACIONAL
LA MODERNIZACIÓN DE LAS FINANZAS
MUNICIPALES**

**“LECCIONES Y EXPERIENCIAS DEL FONDO
DE INVERSIÓN SOCIAL DE NICARAGUA (FISE)
EN PROCESO DE TRANSFORMACIÓN”**

ELABORADO POR CARLOS LACAYO

Guatemala, 14-15 de noviembre de 2001

SÍNTESIS DEL MARCO CONCEPTUAL

En el último quinquenio Nicaragua ha alcanzado un crecimiento económico promedio de 4.2%; sin embargo, aún persisten los obstáculos que impiden a importantes segmentos de la población el acceso a una alimentación y servicios básicos suficientes. En 1998 un 48% de los nicaragüenses era pobre y un 17% extremadamente pobre, con un consumo agregado per cápita promedio de US\$ 1.18 y US\$ 0.58 respectivamente¹.

Durante los últimos años Nicaragua ha mostrado importantes avances en el desarrollo de una “Estrategia Reforzada de Reducción de Pobreza” (ERRP), la que además de tener como pilares fundamentales el crecimiento económico, inversión en capital humano, protección social y gobernabilidad, tiene como ejes transversales la vulnerabilidad ambiental, la equidad social y la descentralización. La entrada de Nicaragua en la iniciativa HIPC como país pobre altamente endeudado, conlleva el compromiso de emprender un esfuerzo substancial para reducir la pobreza en los próximos años. Además, se reconoce que éste es un proceso complejo de largo plazo que requiere de acciones multisectoriales y simultaneas enfocadas en grupos y personas que demanda ampliar e institucionalizar la participación en decisiones a nivel del gobierno central y local, mayores niveles de educación, organización y coordinación para su implementación².

El Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE) es uno de los actores en la implementación de la ERRP y su rol es el de financiar la infraestructura social básica multisectorial, proveer asistencia técnica y capacitación en planeación, el manejo y gestión de proyectos sociales, a través de un modelo de fortalecimiento municipal y comunitario que promueve la participación ciudadana, el control social y la transferencia de capacidades a los gobiernos municipales y las comunidades.

El FISE, creado inicialmente como instrumento temporal de compensación social, se ha caracterizado como una institución innovadora. Su mandato ha sido extendido tres veces desde 1990, producto de los resultados de las evaluaciones y el reconocimiento tanto en el ámbito local como internacional, así como por la ejecución exitosa de su programa de inversiones, su nivel de desarrollo institucional y las ventajas comparativas con respecto a otras instituciones del país, en términos de su capacidad para vincular a los gobiernos locales con las comunidades y a éstos con el nivel central. Es más, a partir de 1999 los organismos internacionales ya reconocen que la visión temporal de los FIS's

¹ A Strengthened Poverty Reduction Strategy. Republic of Nicaragua, 2000. También en Nicaragua poverty Assessment 2001, volume I and II. WB

² Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de Pobreza: Gobierno de Nicaragua, agosto 2001. Conferencia internacional sobre Reducción de la Pobreza-BCIE. L. Durán.

deberá ser reevaluada para proveerles un marco institucional de largo plazo³. Este mensaje fue expresado con mucha precisión por el presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y los embajadores de Suecia y Alemania en Nicaragua, durante la celebración del décimo aniversario del FISE en noviembre de 2000.

En este marco y desde 1996 el FISE viene desarrollando una serie de trabajos y actividades⁴ dirigidas a promover un cambio de paradigma en su visión, misión y estrategia. Esto ha permitido el desarrollo de un modelo de atención que articula, de forma más sostenible y eficaz, las capacidades locales (sector privado, gobiernos, sociedad civil y comunidades de base) con las capacidades del nivel central, promueve nuevas culturas ciudadanas, mejora la eficiencia, la equidad y el control social de las acciones públicas para el alivio de la pobreza.

El FISE percibe el fortalecimiento municipal, la participación ciudadana y la descentralización, como instrumentos, que articulados de forma coherente con la realidad local, representan una oportunidad para mejorar los niveles de eficiencia y equidad en la provisión de bienes y servicios públicos, así como para enfrentar la presencia cada vez más continua de los desastres naturales.

También sostiene, como premisa clave, que una aplicación gradual e integral de estos instrumentos podría ofrecer una oportunidad para generar nuevas culturas ciudadanas, como resultado de la aplicación de los distintos mecanismos para mejorar la transparencia, la rendición de cuentas y el control social de las acciones públicas.

Sin embargo, la falta de políticas y estrategias de desarrollo para generar capacidades locales, la lentitud en la reforma de los sectores sociales, la falta de reglas claras para la participación del sector privado y organismos no gubernamentales en la provisión de servicios y bienes públicos, y la necesidad de

³ Strategy for Social Investment Funds, Building Bridges from the Margin to the Mainstream. Draft Background Document. Latin America and the Caribbean Regional Office. Human Development Department, WB, June 1999. "In particular, rather than trying to prepare line ministries for an eventual reabsorption of the functions currently being carried out effectively by SIFs, governments should place more emphasis on strengthening the capacities of line ministries to plan, to provide normative and regulatory frameworks, and to carry out specialized, sector-specific programs and projects....Social Funds should continue to explore strategies for strengthening local institutions....and community organizations".

⁴ Varios trabajos encomendados por el FISE, documentan el desarrollo sobre la gestión y conceptualización del Programa de Fortalecimiento Municipal y Comunitario y sus instrumentos: Rol futuro del FISE (E. Budinich 1996); Rol futuro de los fondos de Inversión Social, compendio 1997 (Seminario Regional de Montelimar 1996, Nicaragua); (A. Stein 1996, 1997); (F. Rojas 1996, 1997, 1998); (C. Arévalo 1997); (E. Hernández 1997); (V. Cordero 1998, 1999, 2000, 2001); (O. Moncada 1997, 1998, 1999, 2000, 2001). Trabajos encomendados por agencias Bilaterales y Multilaterales: (P. Schneider 1999); (S. Grun y P. Schneider 2000); (G. Bermúdez 1999); (C. Trentman, L. Romeo y O. Velasco 2000). Trabajos Institucionales: (C. Noguera 1996 y 2000); (C. Lacayo 1995, 1997, 1998, 1999, 2000); (Informes de Avance sobre la gestión del FISE 1994-2001).

un marco legal e institucional que desde el Estado se promueva, continúan siendo uno de los principales obstáculos no solo para el desarrollo y modernización de la administración pública, sino también para fortalecer el propio papel redistributivo y facilitador del Estado. Entre los puntos torales aún no resueltos y pendientes de definir en Nicaragua están las funciones centrales que el Estado debe fortalecer y cuáles son aquellas que debe “descentralizar” para promover un desarrollo social y económico más equitativo⁵.

Existe una clara conciencia que estas reformas sólo será posible realizarlas en el largo plazo; sin embargo, para capitalizar efectivamente estas potencialidades, se precisa de estrategias innovadoras de corto y mediano plazo que sean capaces de aprovechar los espacios existentes tanto en el Estado como en el gobierno (central y local) y además incorporar las lecciones aprendidas⁶.

También se precisa de una voluntad política tanto del nivel central como local, apoyada por programas y medidas técnicamente sólidos. Por ello, lo elemental y urgente en el corto plazo es establecer un sistema de alianzas entre los distintos actores, que permita asumir de manera articulada la implementación ad hoc de modelos descentralizados como el del FISE, que fomenta la programación, gestión y manejo de las inversiones sociales y genera capacidades para que los gobiernos locales puedan manejar recursos y procesos que promuevan la negociación, la responsabilidad ciudadana y la complementariedad de acciones con los demás actores⁷. Este nivel de interacción entre los actores locales con los actores del nivel central, respaldados por un proceso de negociación amplio, también permitiría, en el ámbito supranacional, generar un proceso más sostenible en la implementación de la Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de Pobreza, ERCERP⁸.

⁵ Estrategia Reforzada de Reducción de Pobreza. Gobierno de Nicaragua, mayo 2000: El documento (capítulo V. Descentralización) indica que se trabajará entre otros en una visión de conjunto de la descentralización en sus dimensiones política, administrativa y fiscal que sea congruente con la realidad del país; marco legal; fortalecimiento integral de las municipalidades. También ver detalle de las “acciones de política” y leyes programadas en Pág. 151, ERCERP, julio 2001.

⁶ En este particular FISE debe ser visto como un laboratorio de experimentación, cuyas lecciones aprendidas y experiencias podrían servir de insumos para el diseño de políticas y estrategias de descentralización, fortalecimiento municipal y participación ciudadana.

⁷ ERRP. Gobierno de Nicaragua, mayo 2000: “El FISE, por su parte, seguirá funcionando de manera descentralizada en el ámbito municipal. Actualmente éste ejecuta un proyecto piloto.... Se planea transferir a los gobiernos locales el control completo sobre la identificación, selección, ejecución y supervisión de las obras de infraestructura social”. Ver también Pág.42: ERCERP. Gobierno de Nicaragua, julio 2001.

⁸ Es importante hacer notar que el marco operativo para articular el nivel local con el central aun está en proceso de definición y negociación por la Secretaria Técnica de la Presidencia (SETEC) encargada de articular e implementar la ERCERP. Por eso, en el contexto de la actual Ley de Municipios y su reglamento y en la ausencia de un marco regulatorio de la descentralización, el autor de este documento intenta elaborar desde la perspectiva de las ventajas potenciales ofrecidas por el nuevo paradigma y las lecciones aprendidas desde el FISE, una versión propositiva de corto

El FISE se inserta en esta nueva visión de desarrollo local, a través de un Programa de Fortalecimiento Municipal y Comunitario (PFMC) que promueve la descentralización de procesos y recursos para la provisión y el mantenimiento de la infraestructura social básica de jurisdicción municipal, la participación ciudadana, el alivio de la pobreza y la sostenibilidad de los procesos y las inversiones.

SÍNTESIS DEL MODELO Y DE LA ESTRATEGIA: PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO MUNICIPAL Y COMUNITARIO (PFMC) DEL FISE

DEL MODELO:

Es importante señalar que el modelo del PFMC que aquí se describe, no pretende representar a un modelo integral de desarrollo local, aunque contiene importantes elementos estratégicos que interrelacionan el tejido social básico con el desarrollo. En síntesis, representa un modelo descentralizador e integrador en el ámbito local que de manera institucionalizada, delega, transfiere y comparte la toma de decisiones, procesos y resultados con los actores involucrados y, a su vez, externaliza y legitima la actuación de la institución: FISE.

Los cuatro instrumentos que conforman el PFMC son:

La Micro Planificación Participativa (MPP). Esta es una metodología de identificación y priorización de necesidades que permite impulsar la negociación, la focalización de acciones, asumir compromisos y responsabilidades de forma interactiva entre todos los actores durante la elaboración del Plan Trienal de Inversión Municipal: gobierno local, comunidad, delegados de organismos y ministerios de línea, programas de desarrollo local y sociedad civil.

La aplicación metodológica del plan es responsabilidad del gobierno municipal con los actores locales. Partiendo de la premisa que el desarrollo local se debe ver como un proceso gradual y con el propósito de ir mejorando la articulación de la demanda social con la oferta de recursos, minimizar la duplicidad de esfuerzos y lograr que el plan resultante sea un “instrumento gerencial de administración del programa de inversiones del municipio”, se ha establecido como norma que ningún municipio podrá acceder a los recursos del FISE sin antes haber presentado un programa de Inversiones que evidencie una serie

y mediano plazo para enmarcar la implementación de la estrategia de reducción de pobreza en el contexto de un proceso de descentralización y negociación amplio entre el nivel local y el nivel central, incluyendo la región autónoma atlántica, donde el esquema abarca tres niveles, el local, regional y central.

de elementos claves, que garanticen, entre otros, la participación ciudadana, la definición de contrapartidas y responsabilidades de los actores locales, la focalización de los recursos hacia las áreas y grupos más pobres del municipio y la integración de un comité (con amplia representación de los actores locales) que le de seguimiento a la ejecución del plan. En este sentido, en aquellos municipios que por sus capacidades puedan implementar metodologías de planificación de mayor nivel de complejidad, el FISE se limita a revisar el cumplimiento de los criterios mínimos establecidos.

☞☞ **La Gestión y Manejo Descentralizado de Proyectos (GMDP).** Este instrumento permite la transferencia de capacidades para la gestión y manejo descentralizado de los procesos y la administración de los recursos del ciclo de proyectos de inversión. Las herramientas más importantes de este instrumento son entre otros: el manual operativo, los sistemas de información y control del ciclo de proyectos, los mecanismos de graduación e instalación del proceso de descentralización, los mecanismos de participación de los actores en todas las fases del ciclo de proyectos, los mecanismos de rendición de cuentas incluyendo los reportes semestrales sobre el avance del programa de inversiones, los sistemas de evaluación y monitoreo, incluyendo los indicadores de desempeño y la estrategia de capacitación.

☞☞ **El Fondo de Mantenimiento Preventivo (FMP).** Es un esquema institucional y financiero que opera de forma descentralizada e incentiva la negociación de contrapartidas y compromisos de los gobiernos locales, comunidades y delegaciones sectoriales para el cofinanciamiento del mantenimiento de las infraestructuras de las redes primarias de educación y salud. Las municipalidades administran los recursos, los consejos escolares de las escuelas y los comités de mantenimiento de puestos de salud formulan, solicitan y ejecutan los micro proyectos de mantenimiento preventivo, las delegaciones sectoriales supervisan y el FISE transfiere recursos fiscales y provee capacitación y asistencia técnica a los municipios.

☞☞ **La Capacitación Comunitaria (CC).** Es el instrumento mediante el cual se transfiere conocimientos y destrezas para facilitar la comunicación social, fomentar la participación de los beneficiarios y mejorar el poder decisorio real en todo el ciclo de proyectos, a través de los comités de seguimiento y de mantenimiento.

Por otro lado, para tener una retroalimentación permanente de los resultados obtenidos, el FISE ha diseñado y sistematizado varios sistemas de evaluación y monitoreo que facilitan la toma de decisiones y un seguimiento transparente del programa por todos los actores. Estos sistemas son: (i) el sistema de evaluación cualitativa de beneficiarios, que se realiza una vez cada dos años; (ii) el sistema de evaluación de impacto, se realiza cada cuatro años; (iii) el sistema de monitoreo de calidad de obras, se realiza para cada proyecto al momento de finalizar su

ejecución; y (iv) el sistema de indicadores claves de desempeño, donde se monitorea en tiempos reales, los principales objetivos y metas del programa en cada una de las fases del ciclo de proyectos, que se maneja de forma tanto centralizada como descentralizada por la Institución y los gobiernos locales.

DE LA ESTRATEGIA:

A continuación se presentan los elementos más importantes de la estrategia de implementación:

El PFMC pretende responder a los siguientes retos: aumentar la transparencia en la focalización de los recursos hacia los sectores más pobres; fortalecer la capacidad local para la gestión y manejo de los procesos y recursos inherente al ciclo de proyectos de inversión social; reforzar la participación ciudadana y el control social de las inversiones; dotar a los gobiernos locales de las herramientas y mecanismos necesarios para facilitar la coordinación local de las acciones de los distintos organismos que invierten en el área social; e Incrementar la competitividad de los actores locales en la identificación, gestión, manejo y mantenimiento de las obras⁹⁻¹⁰.

El proceso de descentralización del FISE ha sido definido como la transferencia de funciones, responsabilidades y recursos a los gobiernos locales, para que éstos sean responsables de llevar a cabo todas las actividades inherentes al ciclo de proyectos y de la administración de los recursos¹¹.

La transferencia de capacidades a los gobiernos municipales se enmarca dentro de un proceso gradual e intensivo en la aplicación de los cuatro instrumentos del PFMC. **El FISE ha diseñado un vasto programa de transferencia de**

⁹ La ERRP, mayo 2000 y su nueva versión ERCERP de julio 2001 endorsan la continuidad de acciones del FISE y su marco estratégico. Sin embargo, en el contexto de la nueva ley orgánica del Instituto de Fomento Municipal (INIFOM, 1999) rector del proceso de descentralización y fortalecimiento de las capacidades municipales, aún no existe un marco estratégico y una clara definición de roles entre las distintas entidades e instituciones encargadas de llevar a cabo procesos descentralizadores, pero la ERCERP deja previsto un programa de trabajo para fortalecer al INIFOM y delinear las responsabilidades entre todos los actores del nivel central.

¹⁰ También en una evaluación encomendada por el BID: "Análisis de la Experiencia del Programa de Fortalecimiento Municipal y Comunitario, FISE de Nicaragua" (S. Grun y P. Schneider, 2000), sugieren : "En este marco de cambios constantes, ¿cuál podría ser el rol de FISE? Pareciera que el FISE debe continuar con funciones delegadas relacionadas con la descentralización del ciclo de proyectos de inversión en el marco de procesos participativos, potenciándose con el acompañamiento de otros esfuerzos..... INIFOM podría contribuir trasladando a los gobiernos municipales capacidades en materia fuera de la gestión del ciclo de proyectos de inversión, mientras que el FISE continuaría asumiendo la responsabilidad de transferir capacidades relacionadas con el ciclo de proyectos de inversión, en estrecha coordinación con el INIFOM.

¹¹ Esta definición se inserta en los **principios doctrinarios y normativos** aprobados por la Comisión Sectorial para la Descentralización-CSD: "Lineamientos Estratégicos para una Política Nacional de Descentralización en Nicaragua" 1999. Documento que deberá ser discutido y concertado por los legisladores, en un futuro próximo.

tecnologías, capacitación y asistencia técnica a los municipios, cuyo punto focal es poner en práctica un método descentralizado y participativo para elaborar, ejecutar y gestionar planes trianuales de inversión social de jurisdicción municipal.

Pero, ¿cómo medir las capacidades de los gobiernos municipales para determinar si éstos podrían de forma “sostenible” asumir total o parcialmente todos los procesos sociales, técnicos y operativos que demanda el PFMC? ¿Cuáles son los requisitos mínimos requeridos en términos de capacidades gerenciales, institucionales, técnicas, administrativas y financieras, para garantizar que la intervención del FISE será costo-eficiente y decreciente en el mediano plazo, y para garantizar una capacidad de absorción que sea sostenible financieramente por el municipio?

Como respuesta a estas interrogantes y previo a poner en práctica un proceso de implementación institucionalizado y masivo del modelo PFMC, el FISE inició un programa de pilotajes independientes para cada uno de los distintos instrumentos que componen el modelo.

Durante 1997-1998 se inició el programa piloto de MPP en 60 de los 145 municipios del país. Este proceso culminó con la elaboración de 60 planes trianuales de inversión municipal, 7,548 proyectos por un monto de US\$ 350 millones. El FISE cofinancia el 34% y otras entidades el 66%, en la que intervienen 8 fuentes financieras promedio por municipio. En el proceso participaron 24,887 personas en 728 talleres comunitarios, donde las propias comunidades crearon 1,539 comités de seguimiento de proyectos, compuestos por 9,724 personas, de las cuales el 32% de los participantes eran mujeres. Durante el proceso de negociación las municipalidades concertaron compromisos y responsabilidades con 2,929 organizaciones comunitarias. A la fecha cerca de un 35% de las inversiones totales programada (FISE + OTROS) está en la fase de ejecución o terminada. Por su parte, FISE ha cofinanciado 3,200 proyectos por US\$ 64.5 millones, es decir el equivalente del 54% de lo acordado. Por otro lado, previo al proceso de la MPP se generó un dialogo nacional y se articuló un sistema de alianzas cuyos resultados se expresan en la firma de 81 convenios y acuerdos entre el FISE y los actores locales (programas de desarrollo y gobiernos locales) y del nivel central (ministerios, entes autónomos y especializados) estableciendo responsabilidades y aportes concretos.

El programa piloto del FMP se extendió de los 8 municipios iniciales a 110 actualmente. Desde su inicio en el año 1997, este esquema institucional y comunitario del mantenimiento preventivo de las redes primarias de salud y educación, es cofinanciado mediante transferencias fiscales entre el FISE (70%), gobiernos municipales y comunidades. Funciona de forma descentralizada y cubre al 89% de los 2,215 establecimientos que han sido rehabilitados por el FISE. Este esquema de participación ha empoderado a 1,336 consejos escolares y 263

comités de mantenimiento de puestos de salud y está generando nuevas culturas de responsabilidad ciudadana. El esquema fue recientemente ampliado a los 6,600 establecimientos de la red pública nacional.

El instrumento de capacitación comunitaria (CC) fue implementado masivamente desde el año 1999, a través del cual se han capacitado y transferido conocimientos, destrezas y poder decisorio en todo el ciclo del proyecto, a 3,125 organizaciones comunitarias (comités de seguimiento y mantenimiento) para facilitar la comunicación, gestión, control social y participación comunitaria.

En 1999 y como resultado de la experiencia de la emergencia del huracán “Mitch”, se creó una Oficina Técnica Regional (OTR) para manejar un programa piloto de atención desconcentrado en 15 municipios del norte del país. Los recursos y los procesos del ciclo de proyectos se manejan bajo el modelo tradicional del FISE central. Se destaca su esquema de ordenamiento territorial, un acceso más cercano y mejor comunicación con los municipios de la región y algunos ahorros de tiempo de procesamiento de proyectos con respecto al nivel central¹².

A inicios del año 2000 se creó una Unidad de Descentralización (UD) para implementar el programa piloto de GMDP en 9 municipios del país. Se destaca una elaboración detallada de sus manuales de procedimientos, normativas, mecanismos, definición de funciones y roles tanto de la UD como de las unidades técnicas municipales (UTM) y otros actores locales, tales como los delegados sectoriales y organizaciones comunitarias en todo el ciclo de proyectos, así como diagnósticos económico-financieros y de la capacidad instalada de las UTMs. También es importante señalar las versiones detalladas de la estrategia de capacitación, asistencia técnica y de los sistemas municipales automatizados para el manejo, control y monitoreo de las inversiones y sus procesos (costos, contratación y seguimiento, indicadores de desempeño y reportes semestrales). Asimismo, es interesante resaltar su estrategia de cofinanciamiento de gastos operativos decreciente en el tiempo y una mayor participación de recursos locales¹³: El FISE cofinancia el 20% de los gastos operativos totales de las 9 UTMs, en equipamiento y personal técnico. A sólo un año de operar el nuevo modelo, estos municipios han manejado “recursos del FISE” por US\$ 10.0 millones.

En el informe preparado por Grun and Schneider se indica sobre el particular lo siguiente: “A través de las visitas de campo pudo apreciarse que las UTMs del nivel 1 (9 municipios) han desarrollado un buen conocimiento de los procedimientos de descentralización del ciclo de proyectos debido principalmente a dos factores: a) la capacitación recibida sobre el manual operativo del sistema

¹² “Análisis de la experiencia del Programa de Fortalecimiento Municipal y Comunitario FISE de Nicaragua, S. Grun y P. Schneider, 2000.

¹³ Idem

descentralizado y sobre aspectos relacionados con el sistema de costos, contratación y seguimiento; y b) la atención permanente de la UD mediante visitas semanales y procesos de aprender haciendo”.

Tomando en cuenta todas estas experiencias, pero principalmente los resultados y lecciones aprendidas del programa piloto de descentralización que incorpora todos los instrumentos del marco conceptual del PFMC, el FISE ha iniciado un proceso de institucionalización del PFMC de cara a una expansión masiva del proceso de descentralización. Durante el año 2001 se realizaron cambios organizativos y se inició una etapa de reconversión ocupacional con cerca de un 30% del actual equipo de técnicos de las cuatro gerencias (el 93% del personal técnico son ingenieros y arquitectos) que manejan, de forma centralizada y en fases independientes¹⁴, los procesos del ciclo de proyectos. La reconversión ocupacional permitirá dotar a este grupo de técnicos de los mecanismos y destrezas para el manejo y aplicación integral de todos los procesos y las herramientas, que demanda la descentralización del ciclo de proyectos y del PFMC en su conjunto, para asumir las nuevas responsabilidades y funciones de asistencia técnica y capacitación. Para obtener una mezcla óptima de profesionales, este equipo será complementado con un pequeño grupo de técnicos especialistas en desarrollo local.

En este contexto de innovación y cambios, también se encomendó un estudio sobre las capacidades de gestión y manejo del ciclo de proyectos en los 151 municipios del país¹⁵. El estudio concluye que entre 40-50 municipios muestran potencialidades para asumir las responsabilidades que demanda el proceso de

¹⁴ Los FIS's funcionan en un esquema de producción en cadena. Por ejemplo, un ingeniero o arquitecto que trabaja en la gerencia de seguimiento y control de proyectos, solo maneja funciones específicas a esta fase del ciclo de proyectos y desconoce o conoce muy poco sobre los procedimientos, normas, mecanismos, etc, que se aplican en el resto de las fases del ciclo de proyectos. Además desconocen los conceptos y principales elementos del desarrollo local y PFMC en su conjunto. Esto es así porque el programa piloto de descentralización fue inicialmente manejado por un reducido grupo de técnicos y especialistas en desarrollo desde una unidad funcional, orgánicamente separada de las gerencias de línea que manejan el ciclo de proyectos centralizado.

¹⁵ Estudio encomendado por el BID-FISE: "Evaluación de las capacidades actuales de gestión y manejo del ciclo de proyecto de los gobiernos municipales de Nicaragua". Universidad Centroamericana (UCA), Centro de Análisis sociocultural, 2000. Es importante notar que este es el primer estudio a nivel nacional que pretende medir las capacidades municipales para asumir la descentralización del ciclo de proyectos de inversión y concluye que únicamente 40-50 municipios tienen potencialidades para asumir la descentralización. Otros estudios contienen elementos básicos sobre las capacidades administrativas y financieras, participación ciudadana o la cultura política: "Diagnóstico Básico de los municipios" (INIFOM-PNUD-CENUAD-HABITAT), 1993-1994; "Políticas de descentralización y capacidades administrativas y financieras de las municipalidades en Nicaragua" (M.Ortega,1997); Con cobertura parcial pero por su contenido sobre elementos de capacidades financieras, administrativas, participación ciudadana y cultura política local: "Estudio de Línea de Base de 26 Municipios de las Segovias" (coordinador: M. Ortega 1999).

descentralización, confirmando así la estrategia de largo plazo planteada por el FISE¹⁶.

Para el próximo periodo programático (2002-2004) se plantea la institucionalización de un nuevo modelo de atención en dos grandes líneas de operación: (i) un “modelo de atención descentralizado” para al menos los 40-50 municipios que cuentan con potencialidades para asumir todos los procesos que demanda el PFMC; y (ii) un “modelo de atención centralizado, con variantes” para el resto de los municipios del país. Este segundo modelo conserva básicamente los elementos tradicionales del manejo de los recursos y los procesos del ciclo de proyectos, pero mantiene el modo de aplicación descentralizada en dos de los instrumentos del PFMC: la MPP y el FMP. Asimismo, se iniciará un pilotaje de conformación de unidades técnicas intermunicipales donde se experimentará un nuevo modelo de atención.

La estrategia de implementación del PFMC también está respaldada por una clara definición de las reglas del juego: normas, procesos, procedimientos, mecanismos, sistemas, convenios y acuerdos marcos, etc. Todo se lleva a cabo con el apoyo de manuales operativos, manuales metodológicos, sistemas informáticos y otras herramientas. Para el seguimiento y monitoreo de resultados se cuenta con una serie de indicadores de desempeño cuantitativo y cualitativo en tiempos reales, además con un sistema de evaluación ex post.

El modelo de atención descentralizada también define la movilidad en los niveles de manejo de los procesos y administración de los recursos, dependiendo de si el municipio es de “mayor capacidad” (proyectos de hasta US\$ 1.0 millón) o “mediana capacidad” (proyectos de hasta US\$ 100,000). En tal sentido, se ha diseñado un mecanismo de graduación que permitirá ascender, mantener o descender a los municipios en un nivel respectivo. Este mecanismo de graduación se basa en un sistema de puntaje que permite evaluar las capacidades a través del análisis de variables tales como capacidad gerencial, capacidad técnica, capacidad administrativa, fomento de la participación ciudadana, capacidad financiera y de sostenibilidad. Cada una de estas variables se descompone en un sistema de indicadores u otros índices que permiten una aproximación de forma transparente a una decisión responsable sobre las capacidades reales del municipio: técnicas, sostenibilidad financiera, programación, coordinación y fomento de la participación comunitaria, el nivel de institucionalidad, normas, procedimientos y mecanismos de control interno entre otras.

La aplicación del mecanismo de graduación es transparente y abierta a cualquier municipio que la solicite y cumpla con un nivel mínimo de ingresos propios. También es dinámica, porque permite incorporar, capacidades aumentadas como

¹⁶ “Descentralización en la provisión y mantenimiento de la infraestructura social básica de jurisdicción municipal”. (C. Lacayo, 1999).

resultado de los procesos de asistencia técnica y capacitación que reciban los municipios o cambios financieros como resultados de una buena gestión.

Otro elemento de la estrategia es que para acceder a los recursos del FISE y entrar a la fase de manejo de ejecución descentralizada del ciclo de proyectos, se requiere de una “fase de instalación” que se inicia primero con un análisis de dimensionamiento y negociación¹⁷, con el equipo técnico de la unidad técnica municipal (UTM), (encargada de la planificación, gestión y manejo de procesos y administración de los recursos del ciclo de proyectos) y con el gobierno local (alcalde y concejo municipal), que concluye con un dimensionamiento y una programación presupuestaria anual de todos los recursos (personal, equipamiento, mobiliarios, espacios físicos, contrapartidas, entre otros) necesarios para ejecutar el plan de inversiones de mediano plazo. Esta fase culmina con la firma de un convenio entre el FISE y la alcaldía, que contiene en forma detallada las principales reglas del juego.

Otro aspecto importante de la estrategia consiste en que el FISE asigna el total de sus recursos a los municipios a través de un mapa de pobreza, lo que denota un sentido de transparencia en el contexto del alto nivel de politización que vive el país.

PRINCIPALES LECCIONES APRENDIDAS DEL PPMC

La más grande contribución del modelo PPMC, es quizás su capacidad para generar cambios sociales, nuevas culturas ciudadanas y capacidades locales, que promueven un esquema más sostenible de producción, administración y mantenimiento de la infraestructura social básica de jurisdicción municipal. En este sentido, la definición de reglas claras y la capacidad de los incentivos que genera el modelo, actúan como neutralizantes de conflictos potenciales y suavizan los niveles de polarización existentes en las organizaciones que componen el tejido social y sus instituciones, en función de un bien público colectivo.

Se ha establecido un DIALOGO NACIONAL que ha propiciado la articulación de alianzas y la complementariedad de acciones entre instituciones y organizaciones tanto del nivel central como local incluyendo la sociedad civil y las organizaciones comunitarias, así como con organismos multilaterales y agencias bilaterales con los que se negociaron y definieron las “reglas del juego”. Por ejemplo, se han articulado con algunos actores del nivel central procesos paralelos que promueven y apoyan el incremento de las capacidades locales.

¹⁷ En algunas ocasiones, cuando se tienen que hacer ajustes a la estructura de la UTM o cambios de personal por que estos no tienen las capacidades técnicas, o cuando existe un sobre-dimensionamiento de personal, o existe conflicto de intereses con algún técnico, esta fase de negociación se torna compleja. Sobre todo si algún miembro del consejo municipal o el alcalde intentan oponerse a los cambios.

Se han abierto nuevos espacios públicos de participación en la toma de decisiones de grupos poblacionales que históricamente han sido marginados, como los pobres y las mujeres. Además, se ha fortalecido una línea de comunicación entre los gobiernos locales y las comunidades de base. La apertura de estos nuevos espacios de participación y los mecanismos de focalización de recursos a lo interno del municipio, establecidos en la MPP, han resultado en que un 72% de los proyectos se localizan en las áreas rurales, donde se encuentra ubicado el 68.5% de los pobres, lo que también confirma la hipótesis inicial de que el modelo produce incentivos para elevar los niveles de prioridad en el uso de los recursos.

Se ha mejorado la coordinación interinstitucional entre los gobiernos municipales, los ministerios de línea y la sociedad civil. También la aprobación del plan de inversión municipal por el concejo municipal y la consecuente apropiación de su gestión por parte del alcalde, ha dado como resultado un mejor nivel de coordinación entre las distintas instancias del propio gobierno local.

Se han creado mecanismos de rendición de cuentas y control social, a través de asambleas municipales, informes semestrales y anuales, comités de licitación, acceso a las bitácoras y la conformación de comisiones de planificación. Un 80% de los municipios descentralizados ha implementado asambleas públicas para informar sobre los avances de los planes de inversiones y un 90% ha puesto a disposición del público los informes semestrales y anuales. Los comités de licitación han sido integrados por técnicos municipales, el alcalde o concejal, el delegado sectorial y los representantes del comité de seguimiento de proyecto (CSP) de la comunidad. Durante la ejecución del proyecto, los miembros del CSP tienen acceso a la bitácora y firma de avalúos. Recientemente se agregó al modelo la creación de una comisión de planificación municipal compuesta por todos los actores locales. Es evidente que estos mecanismos promueven las buenas prácticas y fomentan la institucionalización de la participación y la toma de decisiones. Los técnicos municipales en general reconocen que de continuar estas nuevas prácticas se estarían generando sinergias de todo orden para actuar en consenso y cooperativamente y estimular la confianza entre la ciudadanía y el gobierno local.

Se ha fortalecido la capacidad de los gobiernos locales en sus diferentes niveles, incluyendo los alcaldes, consejos municipales y unidades técnicas, mejorando su gestión de ente coordinador de las inversiones y las capacidades de sus técnicos para asumir los procesos.

Adicionalmente, la asistencia técnica y capacitación para el manejo y la administración descentralizada del ciclo de proyectos de inversión por parte de los municipios, está generando importantes valores agregados al municipio, entre los que pueden citarse:

(i) En los casos de los municipios descentralizados, la duración de los procesos que se requieren para llevar a cabo las distintas fases del ciclo de proyectos (formulación, evaluación, contratación y seguimiento) es menor si se compara con el nivel central. Esto implica respuestas más rápidas y oportunas a las necesidades de las comunidades.

(ii) El uso de sistemas automatizados para todas las fases del ciclo de proyectos ha permitido el manejo de mayores volúmenes de producción y un mejor control de los procesos y los recursos.

(iii) Se ha generado un impacto importante en el mercado laboral de profesionales en las áreas de la industria de la construcción y de servicios profesionales en las ciencias sociales, finanzas y contabilidad, como resultado de un incremento de funcionarios en las UTM; incremento de la demanda de servicios privados profesionales para el diseño, formulación y supervisión de proyectos, así como de la participación de un mayor número de contratistas locales en la ejecución de los proyectos. También se ha registrado un impacto importante en las instituciones locales que intermedian recursos financieros y en el comercio y la pequeña industria de materiales de construcción. Es obvio suponer que debido a todas estas características, este proceso de inversión local representa un impacto multiplicador de mayor magnitud, si se le compara con los procesos centralizados del FISE central.

(iv) Fortalecimiento de las capacidades administrativas y técnicas para el manejo y control social de las inversiones.

(v) Se ha entregado infraestructura social de igual o mejor calidad y a un menor tiempo que la producida por los procesos centrales, pero con un mayor nivel de empoderamiento de las comunidades y a un costo que representa un ahorro social del 14% por cada dólar invertido con respecto al nivel central.

(vi) La estabilidad de los técnicos municipales en todos los municipios descentralizados, después del proceso electoral municipal de noviembre de 2000, hace suponer que el modelo del PFMC, también genera valiosos incentivos vinculados a la "sostenibilidad política" de los procesos.

LIMITACIONES Y DESAFÍOS

A pesar de los avances del programa, no se deben dejar de señalar los desafíos y múltiples limitaciones, entre ellos los siguientes:

La falta de recursos humanos "calificados" en los municipios es sin duda la principal limitante del programa. La falta de capacidades instaladas es simplemente un resultado de lo anterior. En realidad este fenómeno es producto de décadas de implantación de sistemas altamente centralizados, tanto en la provisión de bienes y servicios públicos como en la captación de ingresos fiscales. El estudio de la UCA (2000) encomendado por el FISE y el BID, indica que únicamente el 27.8% de los municipios del país son viables económicamente para asumir los procesos que demanda la administración y manejo descentralizado del ciclo de proyectos del FISE. Por lo tanto, la inexistencia de mercados laborales para las especialidades de ingenierías, arquitectura y ciencias sociales, es una realidad en prácticamente el 70% de los municipios del país.

Por consiguiente, el principal desafío es el diseño de mecanismos de cofinanciamiento y un esquema de incentivos que permita la conformación de unidades técnicas municipales e intermunicipales que viabilicen y hagan sostenibles los procesos de descentralización propuestos.

El PFMC del FISE se limita a crear capacidades instaladas en las unidades técnicas municipales. La función principal de esta unidad operativa se reduce al manejo de todos los procesos del ciclo de proyectos de inversión. Sin embargo, se requiere la articulación de programas complementarios con otras instituciones del sector público para incrementar capacidades gerenciales: gobernabilidad y gerencia social, captación de ingresos fiscales propios, presupuestación y finanzas municipales, entre otros.

Algunos municipios que cuentan con capacidades instaladas insuficientes pero con montos de ingresos adecuados para profesionalizar sus unidades técnicas, deben realizar un mayor esfuerzo para mejorar sus niveles de eficiencia y eficacia operativa que permita la liberación de ingresos para fortalecer sus unidades técnicas (UTM). El FISE ha diseñado una estrategia para identificar estos casos y proveer la asistencia técnica y capacitación requerida, además de completar el esquema de incentivos para cofinanciar estas unidades.

La participación de los ministerios de línea y entes autónomos en los procesos locales es aún limitada. El programa por su grado de complejidad requiere mejorar la coordinación al nivel central para lograr mayor participación por parte de algunos entes y programas del sector público.

Aunque la participación de las organizaciones no gubernamentales (ONG) ha sido alta, sus capacidades técnicas han sido menores de lo esperado. Se considera que es necesario desarrollar acciones complementarias de capacitación y asistencia técnica especializada para incrementar sus capacidades instaladas.

El mayor desafío del FISE en la expansión del proceso de descentralización de 9 municipios a 50 municipios del país, es lograr un adecuado proceso de

reconversión laboral y optimizar la mezcla de sus profesionales para transformar su equipo técnico (actualmente 80 son ingenieros y arquitectos) en facilitadores de procesos y gerentes sociales, generadores de capacidades locales a través de la capacitación y asistencia técnica. Asimismo, es necesaria la transformación interna e institucionalización de su PFMC en todas sus gerencias de línea y de apoyo.

Otro aspecto fundamental radica en el marco legal insuficiente: no existe una política de descentralización del Estado, ley de carrera administrativa, ley de participación ciudadana, actualización de los planes de arbitrios municipales, entre otras.

Por otra parte, en la mayoría de los casos los sistemas públicos de prestación de bienes y servicios se caracterizan por ser ineficientes y no equitativos y por carecer de incentivos para competir. Se requiere de la voluntad política de los principales actores del sector social para diseñar e implementar una estrategia particular que permita focalizar el gasto social y generar mayores incentivos por el lado de la oferta, de tal forma que promueva el desarrollo de capacidades locales para responder más adecuadamente a los retos que implica la estrategia de reducción de la pobreza.