

Asociativismo Municipal en América Latina

Gobiernos locales y sociedad Civil

Rafael Quintero López

Asociativismo Municipal en América Latina

Gobiernos locales y sociedad Civil

Asociaciones de Gobiernos Locales de Argentina,
Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador,
El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua,
Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana,
Uruguay y Venezuela

Abya-Yala/FLACMA-DFID/GTZ

2006

Asociativismo Municipal en América Latina
Gobiernos locales y sociedad Civil
Rafael Quintero López

1ra. Edición: **FLACMA**
Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones
Agustín Guerrero E-524 y José María Ayora
e-mail: flacma@flacma.net
Quito-Ecuador

GTZ
Cooperación Técnica Alemana
Proyecto personal "Descentralización/Desarrollo Municipal"-GTZ
Francisco Pizarro E 4-125 y Santa María, Ed. Salgado, 6to piso
Quito-Ecuador

DIFD
Departamento internacional para el Desarrollo, del Gobierno Británico

Ediciones Abya-Yala
Av. 12 de octubre 14-30 y Wilson
Telf.: (593-2) 2 506 251 / 2 506 247
Fax: (593-2) 2 506 267/2 506 255
Casilla 17-12719
e-mail: editorial@abyayala.org
diagramacion@abyayala.org
Quito-Ecuador

Diagramación: Ediciones Abya-Yala
Quito-Ecuador

ISBN-10: 9978-22-626-5

ISBN-13: 978-9978-22-626-1

Impresión: Producciones digitales Abya-Yala
Quito-Ecuador

Impreso en Quito-Ecuador, julio del 2006

TABLA DE CONTENIDOS

Introducción.....	7
-------------------	---

Primera Parte

Análisis Comparado del Asociativismo Municipal Latinoamericano

Siglas de las 26 AGLs latinoamericanas estudiadas.....	21
Capítulo 1: Introducción.....	23
Capítulo 2: El Contexto: Municipios, Población y Manejo Territorial.....	33
Capítulo 3: El Contexto: Las Condiciones Socio-económicas.....	45
Capítulo 4: El Asociativismo Latinoamericano: Tendencias, y Características.....	51
Capítulo 5: Estructura Temática e Hipótesis de la Investigación.....	55
Capítulo 6: Representatividad de las AGLs Latinoamericanas.....	59
Capítulo 7: La Comunicación de las AGLs Latinoamericanas.....	91
Capítulo 8: La Coordinación de las AGLs Latinoamericanas.....	111
Capítulo 9: La Sostenibilidad de las AGLs Latinoamericanas.....	121
Capítulo 10: Conclusiones Generales.....	141

Segunda Parte

26 Perfiles de las Asociaciones de Gobiernos Locales (AGLs) de 18 Países Latinoamericanos

Presentación.....	159
Federación Argentina de Municipios (FAM- Argentina).....	161
Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia (FAM-Bolivia).....	176
Asociación de Municipios de Bolivia (AMB-Bolivia).....	192
Asociación Brasileña de Municipios (ABM-Brasil).....	202
Confederación Nacional de Municipios (CNM-Brasil).....	215
Federación Nacional de Prefeitos (FNP-Brasil).....	225
Federación Colombiana de Municipios (FCM-Colombia).....	235
Unión Nacional de Gobiernos Locales (UNGL-Costa Rica).....	248
Asociación Chilena de Municipios (ACHM-Chile).....	268

Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME-Ecuador)	284
Corporación de Municipios de la Amazonía y Galápagos (COMAGA-Ecuador)	299
Coordinadora de Gobiernos Locales Alternativos (CGLA-Ecuador)	311
Corporación de Municipalidades de El Salvador (COMURES- El Salvador).....	322
Asociación Nacional de Municipalidades de Guatemala (ANAM-Guatemala)	344
Asociación de Municipalidades de Honduras (AMHON-Honduras).....	361
Asociación Mexicana de Municipios (AMMAC-México).....	379
Asociación de Autoridades Locales (AALMAC-México)	393
Federación Nacional de Municipios de México (FENAMM-México)	405
Asociación de Municipios de Nicaragua (AMUNIC-Nicaragua)	415
Asociación de Municipios de Panamá (AMUPA-Panamá)	443
Organización Paraguaya de Cooperación Intermunicipal (OPACI-Paraguay)	465
Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE-Perú).....	478
Asociación Nacional de Alcaldes Distritales (ANADIS-Perú).....	489
Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU-República Dominicana)	497
Congreso Nacional de Intendentes (CNI-Uruguay).....	512
Asociación de Alcaldes Venezolanos (ADAVE-República Bolivariana de Venezuela)	523
Siglas	533
Fuentes consultadas y citadas.....	537

INTRODUCCIÓN¹

A la par del fortalecimiento de las municipalidades y merced a una infatigable labor de la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales, FLACMA (ex Capítulo Latinoamericano de IULA) filial de Organización Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, ha ido surgiendo e institucionalizándose en América Latina y el Caribe, un importante movimiento asociativo de los gobiernos locales. Las directivas de las asociaciones están conformadas por alcaldes en funciones y se eligen democráticamente entre todos los miembros. La afiliación es obligatoria en unos casos y voluntaria en otros.

Varias de las AGLs han jugado un rol protagónico para el desencadenamiento y consolidación del proceso descentralizador. De hecho, el posicionamiento social y político de la descentralización tiene su origen en las iniciativas y acciones organizadas por las AGLs, que se convirtieron en portavoces legítimos de los municipios, en proponentes de las reformas legales necesarias para el afianzamiento del proceso y en dinamizadores de los debates y de la toma de decisiones.

En varios casos las AGLs han conseguido ser ejecutoras de programas de capacitación y asistencia técnica financiados por organismos nacionales e internacionales, quienes han reconocido la importancia y capacidades de las AGLs como proveedoras de servicios de asesoría y capacitación a los gobiernos locales.

Las AGLs por sus roles de comunicadoras y capacitadoras de sus miembros están mejor posicionadas, que las ONGs o las entidades nacionales de fomento municipal, para promover nuevas concepciones y mejores prácticas de gerencia y participación no restrictivas en la gestión pública local.

Hay un amplio conjunto de actividades e iniciativas que desarrollan o que podrían desarrollar las AGLs, en el propósito de mejorar las capacidades de sus asociados, contribuir al buen gobierno local, a mejorar la calidad de la

1 Elaborada por Marco Velasco. Sociólogo, Magíster en Ciencias Sociales. Consultor encargado de la ejecución del Acuerdo de Cooperación FLACMA-DFID

gerencia, la promoción del desarrollo y la prestación de servicios públicos municipales, puesto que la sola voluntad de realizar una buena gestión municipal por parte de las autoridades locales, suele ser insuficiente, también hay que saber como hacerlo y la difusión de ese saber está, aunque no exclusivamente, en manos de las AGLs.

Por esto la importancia de contar con un buen diagnóstico de las AGLs de América Latina, y el estudio que aquí se resume, elaborado por el prestigioso investigador y científico social ecuatoriano, Rafael Quintero López, es precisamente eso: un excelente diagnóstico, creativo y novedoso, -tanto por los enfoques conceptuales a los que apela, como por los instrumentos de análisis que utiliza- de las Asociaciones de Gobiernos Locales de América Latina.

El asociativismo Municipal en América Latina

El estudio cuyo resumen ejecutivo se presenta en estas páginas es resultado de dos investigaciones realizadas en 18 países de América Latina y El Caribe, con el propósito de identificar el estado de situación de las asociaciones de gobiernos locales, (AGLs) o de lo que se conoce como asociativismo municipal: plataforma en que convergen los intereses municipales con el fortalecimiento de la democracia y el desarrollo socio-económico local.

Fue emprendida gracias al interés de la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales (FLACMA), y de la Federación de Municipios del Istmo Centroamericano (FEMICA), con el apoyo y asistencia de la Cooperación Técnica Alemana (GTZ).

La publicación impresa ha sido posible gracias al apoyo institucional y financiero ofrecido a la FLACMA por parte del Departamento Internacional para el Desarrollo, DFID, del Gobierno Británico.

Las dos investigaciones que se llevaron a cabo fueron de *observación, comparación, análisis y medición* de los esfuerzos de los municipios, de esos 18 países, por asociarse, formar sus organizaciones nacionales de gobiernos locales y representar a los municipios de sus países, a veces en condiciones políticas muy adversas.

Dentro de los objetivos de FLACMA, de FEMICA y de la GTZ, las tres entidades que apoyaron esta empresa, esta investigación se orienta a conocer debilidades y fortalezas de las AGLs y a identificar el espacio, capacidad de reacción política que pueden tener las *asociaciones de gobiernos locales* en re-

lación con el Estado, con los propios gobiernos locales asociados y con la sociedad civil en cada país.

Este ensayo pretende contribuir a que las asociaciones municipales estudiadas, puedan conocerse mejor así mismas, fortalecerse, fomentar su intercambio y relacionamiento con el resto de sus pares latinoamericanas y mundiales, en el marco de las políticas impulsadas por la FLACMA.

El contexto regional y las AGLS

El estudio parte de sostener que el movimiento asociativo municipal en América Latina mientras se concebía y actuaba como *un puente* entre los municipios y los gobiernos centrales, su desenvolvimiento fue lento, fuertemente corporativo en su organización, disperso en sus políticas y no integrado en el ámbito regional latinoamericano, que cuando esta concepción y política cambia, y se lo entiende como un plataforma en que convergen los intereses municipales con el fortalecimiento de la democracia y el desarrollo social y económico locales, el movimiento asociativo municipal cobra fuerza, se diversifica y moderniza sus estructuras organizativas, pero además se integra regionalmente y con el resto del movimiento municipalista mundial.

Situación y tendencias

Considerando la población total de los 18 países estudiados y el número total de municipios registrados en ellos 16,132 (1,200 en Centroamérica y 14,932 en las otras 5 regiones), cada municipio representaría, en promedio, una población de 31,526 habitantes, lo cual permitiría sostener que América Latina sigue mostrándose como una “región submunicipalizada”, sobretodo si la comparamos con Europa.

En América Latina se advierten claras tendencias hacia la descentralización, con la especificidad propia de cada subregión y país; pero, a su vez, éstos procesos de descentralización, que no son escasos, son muy diversos por la existencia de diecinueve áreas de competencias diferentes, lo que revela que el proceso, teniendo parámetros regionales comparables, exhibe desiguales desarrollos, unos con mayores competencias reconocidas, como es el caso de Nicaragua y Brasil; otros, con un contrapeso más centralista del Estado, como es el caso de Costa Rica, y, particularmente, de Panamá y México.

La evidencia recogida muestra que los cambios logrados en la dirección a la descentralización son muy desiguales y que los diversos países exhiben de-

sequilibrios regionales internos, aparte de que se inscriben en “arquitecturas estatales” diversas.

Un ejemplo de ello es el porcentaje de transferencias de los Gobiernos Centrales a los Gobiernos Locales que va desde un mínimo del 0.93% en el caso de Panamá hasta un 24% en el caso de Colombia.

La descentralización aparece como una tarea cuesta arriba si, además, se añaden la morosidad y la discrecionalidad de los gobiernos centrales para efectuar las transferencias financieras que reclaman y requieren los gobiernos subnacionales y que, en la mayoría de los casos, están legalmente establecidas.

Las variables socio-económicas

El estudio examina el contexto social y económico de 18 países latinoamericanos, tomando en cuenta que en ellos se exhiben altos niveles de pobreza, fuertes indicadores de desempleo y subempleo que afectan gravemente a casi todos los países estudiados, tasas de analfabetismo de dos dígitos en siete de los 18 países, ingresos per cápita bajos, incrementos reducidos del PIB, una gravemente deficitaria cobertura de *cuatro servicios básicos* (agua potable, alcantarillado, electrificación y recolección de basura). Solo en tres países hay un índice alentador de gasto público con fines sociales: Uruguay, Argentina y Chile. Se destaca el nivel de desarrollo alcanzado en Chile, Costa Rica y Uruguay, cuyo bienestar actual, según el Índice de Desarrollo Humano, ya supera a algunos países europeos.

Mediante los datos que se exponen en el estudio es fácil identificar los desequilibrios económicos, sociales y territoriales que padecen los países latinoamericanos y la manera en que estos afectan los esfuerzos de las asociaciones de gobiernos locales, AGLs, aquí estudiadas.

Sostiene el autor que “Fue en este contexto analizado, complejo, pero acompañado de un proceso de democratización agudamente difícil y generalizado que echó y está echando raíces el asociativismo municipal en la escena política en las últimas tres décadas, particularmente desde los años 1980s hasta el presente, *momento* en que se formó el 61.5% de las AGLs nacionales...”

Por otra parte la evidencia recogida en este estudio revela que ese proceso de formación de las AGLs echó raíces en América Central mucho antes que en el resto de América Latina pues la primera AGL fundada en el continente fue ANAM, en Guatemala, seguida de COMURES en El Salvador y AME en Ecuador.

Estructura temática e hipótesis de la investigación

El cuerpo central del estudio está organizado en cuatro grandes temas cuya exposición se organiza mediante la formulación de hipótesis que son puestas a prueba a la luz de la información recopilada, de los indicadores producidos y de los enfoques conceptuales adoptados por el autor.

1. Sobre Representatividad

Hipótesis 1: Las AGLs registran una capacidad de reclutamiento traducida tanto en el número como en el tipo de miembros o asociados (diversidad), lo que les convierte en instancias representativas del asociacionismo municipal en los distintos países.

Hipótesis 2: Las AGLs latinoamericanas aumentan el grado de cobertura de representación política de los municipios en proporción directa al aumento del rango poblacional de los municipios.

Hipótesis 3: La legitimidad de las AGLs, tanto en el medio como entre sus miembros o asociados, descansa en los procedimientos democráticos de elección de sus autoridades, en la modalidad de operación democrática y participativa de sus máximas instancias directivas, y en su capacidad de representación de los intereses municipalistas.

Hipótesis 4: El carácter de la asociatividad (obligatoria o voluntaria) no incide en su mayor o menor representatividad (nueva hipótesis).

Hipótesis 5: La capacidad de interlocución política de las AGLs con las instituciones de la sociedad civil y el Estado, está en relación directa a su solvencia técnica y administrativa, basada en la dotación de un personal técnico apropiado a su agenda, altamente calificado, bien remunerado y al que permanentemente se le brinda oportunidades de capacitación y perfeccionamiento técnico y profesional.

Hipótesis 6: Las acciones de capacitación y asistencia técnica proporcionadas por las AGLs se han orientado a la modernización de la gestión municipal y a la promoción de procesos de descentralización, siendo reconocidas socialmente como entidades fundamentales en el impulso a dichos procesos.

Hipótesis 7: La planificación estratégica y operativa de las AGLs es de carácter participativo y en ella se ha involucrado a sus miembros o asociados.

2. Sobre Comunicación

Hipótesis 8: Los procesos comunicacionales de las AGLs tienen un carácter orgánico. Por consiguiente, están orientados por una estrategia de comunicación correspondiente a las políticas, objetivos, misión y visión institucionales.

Hipótesis 9: Una mayor comunicación de las AGLs con sus miembros o asociados está directamente relacionada con la percepción de legitimidad y representatividad de éstas por parte de sus miembros y/o asociados.

Hipótesis 10: Las AGLs están dotadas de sistemas y medios de comunicación modernos que los utilizan en la comunicación con sus miembros o asociados y en sus procesos comunicacionales internos. Sin embargo, la mayor modernidad de éstos no ha facilitado un flujo de comunicación adecuado al conocimiento real de las necesidades de sus asociados, ni le ha dotado de una mayor capacidad de respuesta a sus demandas.

Hipótesis 11: Las AGLs han establecido alianzas con actores de la sociedad civil y del Estado, constituyendo redes de socios estratégicos con los que cooperan en distintos emprendimientos y a los que mantienen debidamente informados.

3. Sobre Coordinación

Hipótesis 12: Las AGLs cumplen a cabalidad su rol de mediaciones entre el Estado (central y local) y la cooperación técnica (nacional e internacional) y son percibidas por éstos como canales apropiados de relacionamiento con los municipios.

Hipótesis 13: Las AGLs no cuentan con un sistema de registro de experiencias exitosas de municipios y otras AGLs, lo que impide la difusión de éstas entre sus socios, imposibilitando la retroalimentación de sus acciones sobre la base del aprendizaje indirecto.

4. Sobre Sostenibilidad

Hipótesis 14: A lo largo del tiempo las AGLs han logrado construir un patrimonio material adecuado a sus necesidades, lo que les posibilita cumplir adecuadamente su misión y visión institucionales (nueva hipótesis).

Hipótesis 15: El tipo de sistema financiero-contable utilizado, el balance entre ingresos y egresos, la eficiencia en el gasto y los mecanismos de con-

trol financiero establecidos por parte de las AGLs, evidencian un manejo solvente, planificado, y transparente de sus recursos, adecuado para su funcionamiento en el mediano plazo.

Hipótesis 16: El monto de sus recursos según su tipo de financiamiento, especialmente el correspondiente al porcentaje de ingresos proveniente de las aportaciones de los miembros, así como las estrategias de recuperación de recursos diseñadas, garantizan la solvencia financiera de las AGLs, y, por consiguiente, su sostenibilidad en el mediano plazo.

Hipótesis 17: Hay una planificación para el mediano plazo y, se han incorporado principios de sostenibilidad de la gestión de la AGL.

Estas hipótesis son exhaustivamente analizadas y verificadas por el autor a la luz de la información obtenida mediante encuestas, entrevistas y observación participante.

Conclusiones del estudio

En una América Latina donde existe ya una establecida práctica de asociativismo municipal, las AGLs están en una etapa de transiciones múltiples. Por una parte, de transición hacia un nuevo municipalismo (lo que implica la existencia de un *municipalismo tradicional, que se debate en retirada*). En el pasado, los municipios y sus escasas asociaciones, pudieron haber actuado como partes de ese sistema de mandos, en el sistema político de algunos países de América Latina, con extremadamente débiles democracias;

Un *nuevo municipalismo* está erigiéndose. Este nuevo municipalismo es crítico de las inequidades sociales, pero también proclive hacia la concertación social y los acuerdos transaccionales;

Lo que caracteriza a las AGLs, es su *identidad como institucionalización de lo local*. Es en cuanto tales que están cobrando amplitud y se hallan en expansión y diversificación, más allá de las funciones atribuidas a ellas en el pasado reciente;

Las AGLs, que son percibidas en su mayoría como canales adecuados de conexión con las municipalidades, aparecen redefiniendo sus campos de acción societal y sus relacionamientos con los Estados de sus países, enfatizando en la capacitación de sus asociados, actividad común a las AGLs.

La legitimidad de las AGLs latinoamericanas, en su conjunto, exhibe varias fuentes de sustentación, compartidas por todas: a) en los procedimientos democráticos de elección de sus autoridades, que son universales; b) en la

transparencia y eficacia de sus operaciones; c) en la gestión representativa que las convierte en mediaciones eficientes ante los poderes centrales; d) en su legalidad sustentada; y, e) en el creciente consenso y difusión de una ideología de “identidad de lo local” que adquiere varios nombres en la diversa geografía latinoamericana;

En ningún país de los incluidos en este estudio rige un modelo de fortalecimiento institucional de las AGLs que busque el protagonismo de los Directorios Ejecutivos y las Estructuras Técnicas y Administrativas, a costa de un debilitamiento y menor representación política de alcaldes/as, prefietos/as, síndicos/as o intendentes/as, y otras estructuras municipales de autoridad;

Con la evidencia disponible se puede concluir, que la sostenibilidad alcanzada, por las AGLs, descansa sobre tres factores de retroalimentación sistémica: a) su gestión; b) sus capacidades técnicas, c) su representación y legitimación política.

Sobre Representatividad

Las AGLs latinoamericanas estudiadas, consideradas en su conjunto, han adquirido una cobertura significativa en la representación política de los municipios de sus países. Y lo hacen con municipios de todos los rangos de población (pequeños, medianos, grandes y de zonas metropolitanas), por lo cual se las debe considerar instancias representativas del asociativismo municipal;

Por la diversidad política de los miembros de las AGLs se verifica una tendencia predominante a incluir a las autoridades electas de diferente tipo, sin distinciones partidistas, lo que, sin duda, fortalece su representatividad, a la vez que influye en sus modelos de desarrollo institucional;

Todas las AGLs estudiadas cuentan con estatus jurídico reconocido lo que les posibilita ejercer funciones de representación de sus miembros;

A pesar de que las grandes ciudades predominan en el asociativismo de algunas regiones y países, hay países en los que lo urbano no predomina, por lo que la hipótesis número 2 resulta inconsistente con la realidad;

Consideradas en su conjunto, las AGLs ya han logrado, o están logrando, una autonomía moderna que las constituye en un *proyecto expansivo y renovador*, no afincado en la verdad parcial de una política que representa intereses específicos, sin perder sus capacidades de interlocución política;

Sobre Comunicación

Los procesos comunicativos de las AGLs tienen un carácter orgánico-administrativista y están orientados por estrategias de comunicación que, solo en una minoría de casos, corresponden a políticas expresamente diseñadas, según objetivos y visiones institucionales;

En el 57.1%% de los casos, la estrategia de comunicación se orienta a difundir información sobre el municipalismo y sobre las transferencias de recursos a sus miembros, asociados y funcionarios de GLs, a entidades coejecutoras; un 42.9% también difunde noticias sobre oportunidades de financiamiento a proyectos de cooperación y aprovecha la oportunidad para hacer conocer las experiencias exitosas de sus asociados y obtener una retroalimentación de conocimientos y noticias de los agremiados y sus diversos interlocutores, sobre temas centrales discutidos por el municipalismo;

A pesar del desarrollo de nuevos sistemas comunicacionales entre las AGLs latinoamericanas en los últimos años, la modernización y suficiencia en este campo son aún tareas pendientes para la gran mayoría de sus asociaciones de gobiernos locales. Además, la mayoría de las AGLs aún adolecen de una insuficiencia en el uso de programas informáticos para el desenvolvimiento de su trabajo institucional interno;

Los datos evidencian que tanto los países, cuanto los municipios estudiados aún no disponen de condiciones que posibiliten la utilización de tecnología de punta en la comunicación. Esta es, presumiblemente, una de las causas que explican por qué este tipo de tecnología aún no domina plenamente los procesos de información y comunicación tanto dentro de las AGLs como en sus interacciones con sus miembros y aliados;

Los medios empleados en los procesos formativos son, predominantemente, tradicionales (eventos presenciales, materiales impresos); todavía pocas recurren a medios virtuales;

El correo electrónico *ya ha desplazado al correo postal* tradicional como medio de comunicación de las AGLs, evidenciándose, sin embargo, un flujo comunicacional por esa nueva vía que no es ni homogéneo para todas las AGLs ni intenso, salvo para dos de ellas, particularmente de salida (desde las AGLs hacia el exterior);

De 29 agencias de cooperación internacional consultadas, 26 (89.7%) consideran que las AGLs son canales de comunicación apropiadas entre los municipios y la cooperación técnica. Pero esta cifra global esconde una dife-

rencia significativa en las políticas de comunicación entre las agencias de cooperación que trabajan con las AGLs centroamericanas y el resto;

Sobre Coordinación

Se puede sostener que se verifica por parte de las AGLs una alta capacidad para incidir en procesos efectivos de modernización, descentralización y democratización de la gestión municipal en América Central;

Las AGLs nacionales centroamericanas, todas (un 100% de ellas) reciben asistencia financiera, técnica, y mantienen interlocución política con las agencias de cooperación internacional, en contraste, en las AGLs sudamericanas, mexicanas y dominicanas, consideradas en su conjunto, la presencia de cooperantes externos se registra en 11 AGLs, es decir en el 55%.

Mientras la mayoría de las AGLs centroamericanas (83.3%) percibían asistencia financiera de organismos estatales al momento de la investigación, la mayoría de las AGLs del resto de regiones (55%) no percibían tal asistencia financiera de ninguna entidad estatal;

El estudio revela una mediana y baja capacidad de coordinación de las AGLs con su entorno institucional;

Sin embargo, el 93% de municipios, el 74% de instituciones estatales nacionales y el 89% de agencias de cooperación técnica internacional consideran a las AGLs como socios estratégicos en el trabajo que realizan en los respectivos países;

Algunos resultados del estudio sugieren la necesidad de incrementar la calidad de los servicios y funciones de las AGLs para, a su vez, mejorar la percepción que de ellos tienen tanto la cooperación internacional como los propios municipios miembros;

Sobre Sostenibilidad

Los indicadores estimados muestran un buen desarrollo institucional de despegue de la mayoría de las AGLs estudiadas;

Considerando la sostenibilidad de las AGLs según la estabilidad de sus ingresos, la mayor o menor diversificación de sus fuentes, su baja o alta morosidad, su tendencia al aumento o disminución de ésta y la existencia o no de una estrategia para recuperar la morosidad, se pueden distinguir tres grupos de asociaciones de gobiernos locales en América Latina: a) Un primer grupo, compuesto por AME, ABM, AMHON y COMURES, que conformarían el

grupo de alta sostenibilidad; b) un segundo grupo conformado por ANAM y UNGL, con puntajes de 5 y 4.5 respectivamente, evidenciaría una mediana sostenibilidad; y c) un tercer grupo en el que constan AMUNIC y AMUPA, con 3 y 2 puntos en su orden, conformaría el de menor sostenibilidad de las 6 AGLs centroamericanas;

Las AGLs latinoamericanas están muy heterogéneamente dotadas para cumplir funciones de capacitación y la mayoría solamente posee una infraestructura de capacitación *básica*, que requiere ser reforzada y ampliada;

Aunque en términos generales, se registra una percepción positiva de su manejo financiero entre sus aliados estratégicos, también se evidencia, en este aspecto escepticismo e incomunicación, especialmente el entorno estatal y entre los actores de la cooperación internacional.

Según las percepciones captadas en el proceso investigativo, desde el entorno institucional de las AGLs, las instituciones de El Salvador, Chile, Ecuador, Nicaragua, Honduras, Argentina, Colombia, México, Costa Rica, Paraguay, Guatemala, Panamá, Venezuela y República Dominicana tienen AGLs a las cuales se las percibe con alta y sólida capacidad institucional; las tres asociaciones del Brasil aparecen con un posicionamiento intermedio y otras AGLs (Ecuador, Uruguay, Bolivia, México y Perú) han sido percibidas con relativamente bajas y atenuantes señales.

Quito, junio 2006

Primera Parte
**Análisis Comparado del Asociativismo
Municipal Latinoamericano**

SIGLAS DE LAS 26 AGLs LATINOAMERICANAS ESTUDIADAS

- Federación Argentina de Municipios (FAM- Argentina)
- Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia (FAM-Bolivia)
- Asociación de Municipios de Bolivia (AMB-Bolivia)
- Asociación Brasileña de Municipios (ABM-Brasil)
- Confederación Nacional de Municipios (CNM-Brasil)
- Federación Nacional de Prefeitos (FNP-Brasil)
- Federación Colombiana de Municipios (FCM-Colombia)
- Unión Nacional de Gobiernos Locales (UNGL-Costa Rica)
- Asociación Chilena de Municipios (ACHM-Chile)
- Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME-Ecuador)
- Corporación de Municipios de la Amazonía y Galápagos (COMAGA-Ecuador)
- Coordinadora de Gobiernos Locales Alternativos (CGLA-Ecuador)
- Corporación de Municipalidades de El Salvador (COMURES- El Salvador)
- Asociación Nacional de Municipalidades de Guatemala (ANAM-Guatemala)
- Asociación de Municipalidades de Honduras (AMHON-Honduras)
- Asociación Mexicana de Municipios (AMMAC-México)
- Asociación de Autoridades Locales (AALMAC-México)
- Federación Nacional de Municipios de México (FENAMM-México)
- Asociación de Municipios de Nicaragua (AMUNIC-Nicaragua)
- Asociación de Municipios de Panamá (AMUPA-Panamá)
- Organización Paraguaya de Cooperación Intermunicipal (OPACI-Paraguay)
- Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE-Perú)
- Asociación Nacional de Alcaldes Distritales (ANADIS-Perú)
- Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU-República Dominicana)
- Asociación de Alcaldes Venezolanos (ADAVE-República Bolivariana de Venezuela)
- Congreso Nacional de Intendentes (CNI-Uruguay)

Capítulo 1

Introducción

En la medida en que el asociativismo municipal en América Latina se concebía como *un puente* entre los municipios y los gobiernos centrales, su desenvolvimiento fue lento, fuertemente corporativo en su organización, disperso en sus políticas y no integrado en el ámbito de nuestro continente social. Cuando esta concepción y política cambian, y se lo entiende como un plataforma en que convergen los intereses municipales con el fortalecimiento de la democracia y el desarrollo social y económico locales, él no solo empieza a cobrar fuerza, se diversifica polivalentemente, moderniza sus estructuras organizativas, sino que se plantea su integración regional, con el resto del movimiento municipalista continental y mundial. La presente obra es, en cierta forma, un producto de esta nueva concepción, y en ella se inscribe.

Es en esta perspectiva que se debe entender el interés de la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales (FLACMA), y de la Federación de Municipios del Istmo Centroamericano (FEMICA), con el apoyo y asistencia de la Cooperación Técnica Alemana (GTZ), en promover la realización de dos investigaciones sobre las asociaciones de gobiernos locales nacionales de América Latina, entre 2004 y 2005.

La investigación más reciente se realizó en Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, visitados en un apretado periplo de 33 días, en dos jornadas de viaje, entre junio y julio y en septiembre de 2005, y estuvo a mi cargo, incluyendo el trabajo de campo. La investigación de campo en diez países de América del Sur, la República Dominicana y México, realizada entre marzo y abril de 2004, contó con el apoyo de cuatro investigadores adicionales, Jorge Proaño, Alex Rosenfeld, Néstor Vega y Alfredo Villacrés, para la aplicación de los cuestionarios usados universalmente en ambas investigaciones. Este trabajo es entonces el resultado de un estudio diseñado originalmente por un equipo de la GTZ y FLACMA en 2003, bajo la coordinación de Nelson Herrera, Jaime Torres y Janos Zimmermann por sus respectivas

instituciones, y parcialmente modificado por mí¹, que integró, al final, a veinte y seis *asociaciones de gobiernos locales* – en adelante *AGLs* –, de todos los países centroamericanos, con excepción de Belice, y a todos los países sudamericanos, con la excepción de Surinam y Guyana. De América del Norte integró a México, y de El Caribe, únicamente a la República Dominicana².

Las dos investigaciones realizadas fueron de *observación, comparación, análisis y medición* de los esfuerzos de los municipios, de esos 18 países, por asociarse, formar sus organizaciones nacionales de gobiernos locales, representar a los municipios de sus países, a veces en condiciones políticas muy adversas, coordinar esos esfuerzos con sus asociados, aliados y los gobiernos centrales, luchar por sustentarse y desarrollarse como instituciones, y comunicar lo que hacen, como gremios representativos, a los múltiples actores de su entorno, mientras buscan afirmar la autonomía municipal, la descentralización fiscal y política, y un papel más predominante para ellos en el devenir de sus comunidades nacionales.

Esa exploración integró al estudio a seis *AGLs nacionales* de 6 países centroamericanos, a excepción de Belice, y me llevó a las sedes de la UNGL en San José, de COMURES en San Salvador, de ANAM en Ciudad Guatemala, de AMHON en Tegucigalpa, de AMUNIC en Managua y de AMUPA en Ciudad Panamá. En América del Sur hice el trabajo de campo en Brasil (con la CNM, AMB, y la FNP), en Ecuador con la AME, COMAGA y la CGLA; en Paraguay con la OPACI, y en Uruguay con el CNI. Para los países a los cuales no podía visitar directamente, se envió a investigadores de un equipo cuya coordinación tuve a mi cargo. Todos ellos con experiencia, escogidos ya sea por la GTZ

-
- 1 Se añadió un marco teórico, diseñé un modelo de *Perfil* (o ficha) para cada una de las *AGLs*, como metodología de exposición ordenada de los resultados, se codificaron todos los cuestionarios para poder realizar su procesamiento electrónico, se ampliaron y sistematizaron las hipótesis del proyecto original, y se desarrolló una técnica para la elaboración de varios *Índices* entre otros cambios introducidos.
 - 2 Esto significa que de las 6 regiones de FLACMA, 5 están completamente representadas en este análisis comparado, *en términos de países, aunque, valga aclararlo, no siempre en términos de AGLs*. Es decir las regiones de *México, Brasil, Centro América, Área Andina* (integrada por Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela), y la del *Cono Sur* (integrada por Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay). De la Región *El Caribe* (conformada por Cuba y República Dominicana) solo faltaría realizarse la investigación en Cuba. Un organigrama de la FLACMA se halla en Flacma, 2004, *El Libro del Poder Local*, Quito, Flacma, Tomo 1, pág. 111.

o FLACMA, instituciones en las que trabajaban, lo que aseguraba un eficiente trabajo de campo. Así, Jorge Proaño tuvo a su cargo el trabajo de aplicación de los cuestionarios en Colombia (con la FCM), en Perú (con AMPE y ANADIS), y en Bolivia (con la FAM y la AMB); Alex Rosenfeld hizo lo mismo en Argentina (con la FAM) y en Chile (con la ACHM); Néstor Vega compartió conmigo el trabajo de campo en Ecuador (para AME y COMAGA) y estuvo a cargo del levantamiento de datos en México con la AMMAC, la AALMAC, y la FENAMM, mientras Alfredo Villacrés fue enviado a la República Dominicana y Venezuela, para recabar la información de ADAVE y FEDOMU, respectivamente.

El trabajo de recopilación de información en América Central se realizó a través de 90 *entrevistas estructuradas*, dos *entrevistas abiertas* desarrolladas *in situ* con informantes improvisados, recopilación de datos y documentos en diversos archivos, y por medio de la observación directa. Esa tarea completaba lo ya realizado en 2004 sobre *veinte asociaciones de municipalidades nacionales en América del Sur, México y la República Dominicana*, con el equipo técnico, a través de 135 entrevistas homólogas. Es decir, en la preparación de la presente obra utilicé los 225 *cuestionarios aplicados* en los 18 países por nuestro equipo de 5 investigadores.³

El procesamiento cuantitativo de los datos provenientes de cuestionarios, previamente codificados, fue programado y diseñado para que el Ing. Jaime Andrade, de la Escuela Politécnica Nacional, corriera los datos digitados a una matriz, para la investigación de 2004⁴. El procesamiento de datos sobre Centro América lo hice personalmente, en su totalidad. En ambos casos construí las preguntas para el cruce de la información, una vez codificados los cuestionarios, y los indicadores para la elaboración de los diversos índices, y revisé la matriz con los datos digitados. El involucramiento personal del investigador social en este proceso le permite a uno corregir potenciales errores, que de otra forma podrían introducirse en un trabajo sometido al dictamen

3 Hubo un total de 178 *informantes claves* en los 18 países visitados (31 en América Central y 147 en las otras cinco regiones investigadas en 2004), y un total de 225 *entrevistas* (90 en Centro América y 135 en las otras cinco regiones investigadas en 2004). Esta disparidad se debe a que algunos informantes claves tuvieron que responder ellos mismos varios cuestionarios, en un mayor número de entrevistas.

4 Dejo constancia de su trabajo eficiente, que agradezco. Él, a su vez, contrató a un digitador de la misma institución.

de la técnica electrónica⁵. Para aumentar la riqueza de la parte cualitativa de la información recogida en el campo, solicité también a los cuatro investigadores que me asistieron en dicho trabajo, un *informe cualitativo* sobre las diversas AGLs por ellos observadas en los respectivos países visitados, y que fueron escritos específicamente para esta investigación. Dichos informes se encuentran debidamente citados en el texto de los *Perfiles* de cada asociación, al final de esta obra, y referidos en las entradas referenciales respectivas de las *Fuentes Consultadas y Citadas*.

Si bien la investigación de campo en los primeros 12 países analizados se realizó a principios de 2004 en todos ellos, en junio de ese año tuve que completar el levantamiento de datos en Ecuador (donde nos encontrábamos), y para otras AGLs, a través de fuentes secundarias y con el uso de fuentes del Internet, pues la tasa de respuestas conseguidas en varios países varió substancialmente de país a país, y fue francamente deficitaria en algunos⁶. Para el caso de los cinco países sudamericanos que visitara personalmente llevé igualmente una guía de observación. En todos los casos los investigadores podrían traer valiosa información sobre el asociativismo municipal de los países visitados⁷.

Muchas de las preguntas de los cuestionarios –de 12 tipos distintos en total, con más de 300 ítems y aplicados a un total de 178 informantes claves (31 informantes en Centroamérica y 147 en las otras 5 regiones), incluyendo a autoridades, funcionarios de las AGLs, alcaldes, funcionarios estatales y de las agencias de la CTI–, apuntaban a recabar información factual⁸. Pero otras,

5 Ese involucramiento y revisión, que se extendió hasta el presente, es decir a la elaboración del actual texto unificado, me ha permitido identificar y corregir errores, aislados sí, pero pertinentes, y que se verán reflejados en los puntajes que reciben las AGLs en un par de Índices.

6 Ello se evidencia en algunos cuadros que carecen de datos para algunas AGLs y/o países.

7 Solo Alex Rosenfeld, de la GTZ de Chile, quién vino a Quito a una reunión de coordinación del equipo, a inicios del proceso investigativo, trabajó directamente desde ese país, visitando Argentina y realizando el trabajo de campo en su país de origen. La coordinación de su trabajo la hice por correo electrónico. El resto del equipo estuvo formado por ecuatorianos, residentes en Quito, con quienes me reunía permanentemente.

8 Se podría entonces haber logrado un total de 67, 500 datos de información a ser cuantitativa y cualitativamente procesados, sobre 26 AGLs y 18 sociedades latinoamericanas. Esa meta numérica de información no se logró pues la cobertura de la información para algunas AGLs fue baja.

no pocas, se dirigían a conocer las actitudes y percepciones presentes. Y, *aquí cabe una advertencia.*

Me refiero a que los cuestionarios dirigidos a personas preseleccionadas institucionalmente, a mi entender, no sirven para inferir conductas de actores “tal como tienen lugar” en la realidad. Muchas preguntas requerían, por ejemplo, que el informante recordara cómo se comportaban otros actores en el pasado reciente, o hace un año, o en el último trimestre o semana. Aquí la memoria es mala compañera. La enorme mayoría de las personas no recuerdan, con precisión, qué hicieron hace dos días. Cuando esto pretenda lograrse, en un ejercicio de ciencias sociales, debe primar entonces una selección aleatoria rigurosa de los informantes de un universo más vasto. Y ello no fue simplemente posible en esta investigación, pues los informantes calificados fueron, necesariamente, los funcionarios y directivos de las propias AGLs.

Es así, por ejemplo, que el cuestionario a los alcaldes/as (llamados/as también *intendentes/as*, *síndicos/as* o *prefeitos/as*) que se aplicó en 15 países (6 centroamericanos y 9 de las otras 5 regiones) a un total de 25 de ellos (10 centroamericanos y 15 de las otras 5 regiones), solo pueden tener un valor ilustrativo, a menos que vayan acompañados de una *entrevista interpretativa* que se aplique al mismo tiempo como se hizo en el caso de Centroamérica, para recabar información verificable sobre las AGLs, de manera adicional. *Este fue un añadido metódico realizado en esta investigación para el estudio centroamericano, que como producto de la experiencia investigativa anterior, me hizo enfatizar mucho más en el entorno*⁹. Y ello porque las autoridades municipales entrevistadas no fueron seleccionadas aleatoriamente, es decir, escogidas al azar de una muestra, que no estableciera “un control rígido sobre ningún factor” (Blalock, 1944: 29). Pero, hacer ello resultaba por costos y tiempo, una práctica imposible que no se justificaba, por lo cual, se procedió a una solución de compromiso: los alcaldes entrevistados serían los indicados y presentados por las AGLs, pues ello era practicable y facilitaba el proceso, tal como en realidad ocurrió, *con la ventaja adicional de haber involucrado a las asociaciones en el compartimiento de facilidades atorgadas al proceso investigativo.*

Por otra parte, no creo que se pueda, desde una perspectiva comparativa, jerarquizar a las asociaciones de municipalidades latinoamericanas, otorgándoles un conjunto de puntos *por cada aspecto investigado* y llegar, así, a una

9 Decisión que fuera comunicada a Flacma y GTZ, mi contratante, desde el campo.

escala automática, dejando ponderar esos puntajes. Esto resiente el rigor porque descontextualiza a las asociaciones investigadas, en países tan diversos. Por ello, he reducido al máximo ese tipo de operaciones en esta obra. El reto es, entonces, saber cómo comparar el esfuerzo, la capacidad que cada aspecto de la vida institucional y del grupo comporta en los 18 países distintos, con regímenes sociales, económicos y políticos también diversos... y cambiantes.

Por todas estas razones, este trabajo integra, además de los resultados de la investigación de campo del cual provienen las cifras de los 32 cuadros construidos, criterios sobre las tendencias generales sobre el objeto analizado, observadas directamente por los 5 observadores que realizamos un trabajo de campo en esos 18 países latinoamericanos. Solo así nos acercaremos al propósito de esta investigación. En efecto, dentro de los objetivos de FLACMA, de FEMICA y de la GTZ, las tres entidades que apoyaron esta empresa, esta investigación se orienta a conocer debilidades y fortalezas de las AGLs y a conocer el espacio, capacidad y reacción política que pueden tener las *asociaciones de gobiernos locales* con relación al Estado, con los propios miembros asociados y la sociedad civil en cada país.

Pero cabe advertir al lector, que al contrario de lo ocurrido en la investigación de las 20 AGLs de América del Sur, México y R. Dominicana, en la que el porcentaje de “no-respuesta” reportado fue alto, y a veces, estadísticamente, gravemente alto, en la investigación en Centroamérica las “no respuestas” alcanzaron un 0.0%! Tampoco faltaron datos de las categorías poblacionales de los municipios de los 6 países, como sí faltó en el caso de los anteriores, que permanecen aún parcialmente incompletos. Además, el resultado de la investigación sobre Centroamérica contiene también otros aspectos cualitativamente mejorados, respecto a la anterior, como efecto se haberse realizado en una etapa posterior. En efecto, hubo que introducir innovaciones a varios niveles, desde el diseño de los cuestionarios que fueron depurados, la ampliación comparativa de la observación de campo (por la ventaja de ser una misma persona la que visitaba los 6 países), de diseño de los índices que fueron refinados a causa de poder contar con el casi 100% de la información pertinente buscada, lo que permitió perfeccionarlos, en unos casos, siempre indicado en su debido lugar, sea porque se creó un nuevo indicador, como en el caso de la *Estimación de Sostenibilidad* para las 6 AGLs centroamericanas. Por todo ello, al unificar los resultados de ambas investigaciones se ha tenido que recalcular, con arreglo al nuevo juego de indicadores, los índices para las 26 AGLs comparadas, incluyendo el nuevo indicador. Esta es la razón por la cual

hay ciertas variaciones –y, correcciones!– respecto a las mediciones antes logradas, y publicadas ya en enero de 2005 (Quintero, 2005).

Este trabajo hubiese sido imposible sin la colaboración abierta, entusiasta, dinámica y transparente que siempre mostraron los/as directivos/as y funcionarios/as de las 26 AGLs latinoamericanas que nos acogieron en nuestro trabajo de campo, como investigadores suyos, que no teníamos la pretensión de evaluarlas, sino de comprender juntos su desenvolvimiento, para bien¹⁰.

Asimismo, hubiese sido impracticable sin la coordinación eficaz realizada por el Director Ejecutivo de FLACMA, Jaime Torres Lara, desde Quito, con quien estuve siempre en contacto y de quien seguía indicaciones institucionales y me brindó siempre su confianza, y, terminó doblegando mi razonada necesidad hasta convencerme de que yo mismo haga este trabajo de unificación de las dos investigaciones. También mi gratitud más sincera para con Janos Zimmermann y Pepe Díaz, de la GTZ en Quito, por sus confianzas y valiosos comentarios, así como al personal administrativo que apoyó mi trabajo, sustentado también en la colaboración del personal de las oficinas de FLACMA en Quito, Ecuador. Para el estudio hecho en América Central, Patricia Durán, Directora Ejecutiva de FEMICA y su equipo, en Ciudad Guatemala, me prestaron una valiosa colaboración. Y, a ella, particularmente, que, al fin de cuentas, me brindó su apoyo institucional de manera generosa y planteó nuevos horizontes de la investigación asociativista. Sin los contrafuertes de todos/as ellos/as, éste ímprobo trabajo, que me colocó en un momento como hacedor de una investigación *malgré moi*, no sería una realidad.

Igualmente importante fue la gestión de las 26 asociaciones, sus directivos y eficientes equipos técnicos, administrativos y de trabajadores, incluyendo a sus eficientes y veloces choferes, para poder entrevistar a 29 funcionarios del gobierno central conexos con las política hacia los municipios, y a 29 funcionarios de agencias de cooperación internacional. Pero nuestro trabajo nos llevó también fuera de las grandes capitales de esos países, para conocer las municipalidades pequeñas, medianas en tamaño, rurales, y entre-

10 En la Segunda Parte de esta obra, el lector encontrará los Perfiles de las 26 AGLs centroamericanas. En ellos, así como en la sección de **Fuentes Consultadas y Citadas**, al final del libro, podrá encontrar la lista de todas las personas entrevistadas, a quienes expreso mi gratitud por su tiempo y decidido apoyo a esta investigación, a nombre propio y del equipo de investigación que trabajó con ellas.

vistar a sus 25 alcaldes, alcaldesas y a veces a sus concejales/as, en citas concertadas, diligentemente, por las asociaciones.

De este modo, fue muy importante estar en Santa Catalina Pinula, San Antonio de Mazahua, Talanga, Curridabat, Nindirí, Penonomé y Santiago, municipalizando esta investigación a lo largo de toda la geografía centroamericana desde Guatemala a Panamá, en un viaje por sus carreteras, recorriendo más de 1,720 Km. en buses colectivos o en vehículos de las AGLs, al interior de los 6 países, visitando municipalidades, por la largueza del Istmo, para ver actuar, a veces en asambleas, a veces en sus oficinas, y entrevistar a los/as *principales ediles* de esos municipios; o entrevistarlos en la sede de sus asociaciones nacionales, a las que tan bondadosamente concurrieron, por mi apretada agenda, a los alcaldes de San Lucas, Ticuantepec, San Cristobal Acasaguastlán y Olocuilta, éste último entrevistado como presidente de COMURES. Igual receptividad y apoyo recibí de las AGLs para mis visitas a Villa Hayes y Villa Elisa, en Paraguay, y al ayuntamiento de San José en Uruguay.

De igual modo fue importantísimo que diversos miembros de nuestro equipo de investigación de 2004, hayan visitado los cabildos de El Bosque y Quilicura en la República de Chile; los de Echendía y Esmeraldas en Ecuador; los de Mao y Salcedo, Santo Domingo, en la República Dominicana y el de Chacao, Caracas, en Venezuela, en recorridos de similares distancias, y en travesías por la variada geografía caribeña y sudamericana.

Otra parte pertinente de esta labor investigativa se llevó a cabo con instituciones de los gobiernos centrales o instituciones estatales y de las agencias de la cooperación internacional que, en cada uno de los 18 países visitados, se relacionan con las municipalidades y/o las AGLs, o contienen archivos con fuentes muy valiosas. Fueron cerca de un centenar de instituciones de este orden con las cuales se hizo contacto y con las cuales nos relacionamos en nuestro trabajo de campo. En todas ellas se obtuvo una gran cooperación, y en cada Perfil individual de las AGLs constan los nombres de los/as funcionarios/as entrevistados/as, a los cuales reconozco una inmensa gratitud por su tiempo y apoyo, en muchos casos clave, no solo al contestar las muchas preguntas, sino también para ubicar un documento que buscábamos, o en su defecto darnos la pista segura para alcanzarlo. Salvo en una instancia, fueron las más dilatadas de las entrevistas, por la inmensa curiosidad prestada a esta investigación por todos ellos/as, circunstancia que nos permitió, en algunos casos, volver las entrevistas en *interpretativas* adicionales.

Para escribir este ensayo comparativo, y los veintiséis *Perfiles de las AGLs Latinoamericanas*¹¹ que hacen parte de esta obra, he usado el resultado del procesamiento de datos de las 235 entrevistas¹². Hubo también otras *entrevistas abiertas* desarrolladas *in situ* y realizadas como parte del trabajo de *observación*; existieron asimismo las observaciones directas en los países visitados y los informes, documentos, estadísticas recopilados en 18 países. Para el caso de la investigación de campo en América Central, no hubo que completar el levantamiento de datos sobre las AGLs luego de las visitas, pues la tasa de respuestas conseguidas fue del 99.3% y no varió, casi nada, de país a país. Esto marcó una diferencia respecto a la investigación realizada en otros 12 países, ya publicada y cuya metodología me tocó rediseñar en parte, pues ya no había equipo que coordinar, ni apoyos para procesar la información recogida.

Por todas estas razones, este trabajo integrador de dos informes de investigación, uno publicado y otro inédito, además de los resultados de la investigación de campo del cual provienen las cifras de los 32 cuadros construidos, contiene criterios y proposiciones generales sobre las tendencias generales sobre el objeto analizado, observadas en todos ellos o en la mayoría de esos países. Solo así nos acercaremos al propósito de esta investigación.

Por todo lo anterior, puedo afirmar que si este ensayo les ayuda a las asociaciones municipales estudiadas, a conocerse mejor así mismas y seguir fortaleciéndose, y fomentando su intercambio y relacionamiento con el resto de sus pares latinoamericanas y mundiales, en el marco de las políticas impul-

11 Enviados a los directivos de las AGLs, a través de FLACMA, para sus comentarios, observaciones y, en definitiva, para su validación institucional, se recibió observaciones de la mayoría las AGLs sudamericanas, de México y República Dominicana. En el 2005 he recibido observaciones remitidas por ANAM-Guatemala, AMOHON-Honduras y por José Díaz de la GTZ-Quito, sobre los cinco primeros entregados. Todas las observaciones ha sido incorporadas. En la segunda parte de este volumen se encuentran los 26 perfiles en los cuales se ha depurado la información, tal como se explica en la presentación de los mismos.

12 En la investigación realizada en 2004, en 12 países, y con 20 asociaciones, se realizaron 145 entrevistas, y en el estudio hecho en 2005 en 6 países centroamericanos, y con 6 asociaciones, se realizaron 90 entrevistas, o sea el 38.3% del total. Esta disparidad del trabajo de campo tuvo consecuencias metódicas e interpretativas importantes para la presente investigación y sus resultados, que he señalado en varios momentos del presente trabajo.

sadas por FLACMA, sobre sus seis regiones, estaré satisfecho con la compleja tarea investigativa asumida, siempre reconocida por ellas. Todas tienen la capacidad y el temple para hacerlo.

Capítulo 2

El contexto: los municipios latinoamericanos, sus poblaciones y sus manejos territoriales

Los 18 países latinoamericanos, cuyas asociaciones de gobiernos locales nacionales estudié comprenden una población de 508,854,182 habitantes en 2005, 75.8 % de los cuales viven en áreas urbanas, y 24.2% en áreas rurales. De los países estudiados, se obtuvo información sobre número de áreas metropolitanas en 15 de ellos, registrándose 48 áreas metropolitanas, de las cuales 30, (62.5%) corresponden a Brasil, y Colombia con 17 y 13, respectivamente. En tres casos (Uruguay, Paraguay y Ecuador) se conocen estas áreas de hecho, aunque no siempre de derecho¹³.

En Centroamérica, de las 10 áreas metropolitanas existentes, 7 corresponden a El Salvador (3), Honduras (2) y Costa Rica (2), respectivamente. Se trata, entonces de estados que, salvo Paraguay, en América del Sur, coinciden en mostrar la realidad de “la región más urbanizada de las que se hallan en vías de desarrollo... exhibiendo así *un nivel de urbanización igual al del mundo desarrollado*”¹⁴ (Véase Cuadro No. 2).

Sin embargo, como nos muestran las cifras, Centro América no exhibe un nivel de urbanización comparable al resto de América Latina. Al contrario, en su conjunto *tiene una población mayoritaria en las zonas rurales*: 20'101,418 habitantes de un total regional de 39'345,611 habitantes para los 6 países (o sea, el 51.1%); y, el más populoso de los 6 países, Guatemala, exhibe una ruralidad todavía dominante, con un 62.5% de su población en esas áreas (Véase Cuadro 2). El país más urbanizado de la región es Uruguay y el más rural en su población es Guatemala, precisamente en el Istmo Centroamericano.

Considerando la población total de los 18 países estudiados y el número total de municipios registrados en ellos 16,132 (1,200 en Centroamérica y

13 En Ecuador es el caso de la ciudad de Guayaquil, que sigue siendo un cantón, como los otros municipios, a pesar de ser la ciudad más populosa del país. Quito sí es área metropolitana.

14 El texto citado viene de la “Declaración de Santa Cruz de la Sierra”, Bolivia, aprobada el 21 de abril de 2004 por el Primer Congreso de FLACMA.

14,932 en las otras 5 regiones), cada municipio representaría, en promedio, una población de 31,526 habitantes.

Según país, 12 de los 18 países estudiados están por encima de la cifra promedio latinoamericana de número de habitantes representados por cada municipio (Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, República Dominicana, Perú, Uruguay y Venezuela). Los 6 restantes registran cifras superiores al promedio. En el caso de Venezuela casi se dobla la cifra promedio, mientras en el de Uruguay ésta llega casi a cuadruplicarse. Según país, la relación población-municipios sería la que se muestra en el *Cuadro No. 1*.

El hecho de que exista en estos 18 países de América Latina, cuya extensión territorial alcanza los 19'809,389 km², en su conjunto, un municipio por cada 31,543 habitantes¹⁵, y uno por cada 1,227.9 km²¹⁶, denota que la hipertrofia centralista del pasado, acompañada, entonces, también, por la no-elección de las autoridades municipales en algunos países, ha cedido a una corriente de descentralización en las últimas décadas. En todos los países latinoamericanos estudiados, los electores *eligen directamente* a las autoridades locales, habiendo sido Nicaragua el país que más recientemente instauró la elección directa de sus alcaldes, en el año 2002. Pero, estas corrientes no aparecen todavía, por doquier, con pujanza.

Para Catalina Victory, es incluso, insuficiente y América Latina sigue mostrándose como una “región submunicipalizada”, “sobretudo si la comparamos con Europa”, donde, por ejemplo Francia, “con 58.010.000 de habitantes tiene 36.000 municipios... En América Latina y el Caribe –afirmaba hace tres lustros–, hay un municipio por cada 1,338 km² de territorio; en Europa hay un municipio por cada 199 km²”¹⁷. Y para toda Europa habría 122,682 municipios, para Canadá 4,657 y para los Estados Unidos 19,200, lo que significaría que en esos territorios existía un municipio por cada 4,658,5,623 y

15 Para los seis países de América Central la población promedio que representa cada municipio es de 33, 296 ha.

16 Para los 6 países centroamericanos la relación es de un municipio por cada 418. 3 Km². Y, para Sudamérica, México y República Dominicana la relación encontrada fue de un municipio por cada 1, 293 km². Véase Quintero, 2005: 23.

17 Citado por Velasco, 1991: 9

12,916 habitantes, respectivamente. La evidencia recogida en este estudio, aunque difiere en algo, convalida ese criterio de Victory.

La evidencia recogida muestra que los cambios en la dirección de la descentralización son muy desiguales, y exhiben desequilibrios regionales internos en los países estudiados. Habría varias evidencias para apoyar dicha afirmación.

De los 18 países estudiados, 13 de ellos (72%) tienen un tipo unitario de Estado; 4 países (22%) tienen estados federados (Argentina, Brasil, México y Venezuela), y uno (5.6%) registra la existencia de un Estado en transición de su estructura unitaria hacia una de un modelo autonómico (Nicaragua). Sea esto como fuese, dentro de todos los países hay procesos desiguales respecto a sus arquitecturas estatales.

Otra evidencia que muestra al proceso de descentralización como tarea inacabada, se refiere a las llamadas “circunscripciones especiales”, a pesar de que este dato solo consta para 13 países (7 países de los 12 estudiados en 2004 y todos los 6 centroamericanos) (Argentina, Chile, Ecuador, México, Paraguay, República Dominicana, Venezuela, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá), registrándose un aproximado de 424 circunscripciones especiales de las cuales 418 (98.6%) corresponderían a México. Adicionalmente, se indica que Brasil tiene “áreas conurbanas” como circunscripciones especiales, pero no se indica su número, y en Ecuador, existirían constitucionalmente, desde 1998, *las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas*, pero no han sido reglamentadas ni normadas para un real funcionamiento hasta hoy. En Centro América solo Panamá tiene una “circunscripción especial”, en la cual aún no existe el ejercicio de la soberanía y representación política de un gobierno local electo popularmente sobre ella. Se trata de la antigua “zona del canal” hoy llamada “Autoridad del Canal de Panamá”, según el Art. 316 de la Constitución del país¹⁸. Todas ellas son circunscripciones insuficientemente adscritas a una agenda de gobiernos locales.

18 Véase el Perfil de AMUPA en la Segunda Parte de este mismo estudio.

Cuadro N° 1
Relación población / municipios en 18 países
latinoamericanos (2004 / 2005)¹⁹

País	Número de municipios	Población promedio que representa cada municipio (h.)
1. Argentina	2.169	17.045
2. Bolivia	320	26,895
3. Brasil	5.562	32.089
4. Chile	340	44.460
5. Colombia	1.098	39.800
6. Costa Rica	81	53,358
7. Ecuador	219	55.509
8. El Salvador	262	26,240
9. Guatemala	331	38,370
10. Honduras	298	24,654
11. México	2.443	42.942
12. Nicaragua	153	35,837
13. Panamá	75	40,040
14. Paraguay	228	22.733
15. Perú	2.070	13.478
16. República Dominicana	138	62.047
17. Uruguay	19	178.918
18. Venezuela	335	72.149
Totales/ número de municipios en los 18 países	16.141	31,526

Elaboración del autor

19 Los datos de los países sudamericanos, de México y República Dominicana, corresponden al año 2004. Los de los países centroamericanos son del 2005.

Cuadro N° 2
Situación poblacional de 18 países
latinoamericanos (2004/2005)²⁰

PAÍS	Población total	Población urbana	%	Población rural	%	% de población en áreas metropolitanas
1. ARGENTINA	36,970,000.00	33,100,000.00	89.5	3,870,000.00	10.5	23.49
2. BOLIVIA	8,445,134.00	5,235,983.00	61.9	3,209,151.00	38.1	ND
3. BRASIL	178,387,600.00	141,900,000.00	79.5	36,487,600.00	20.5	ND
4. CHILE	15,116,435.00	13,090,833.00	86.6	2,025,602.00	13.4	40.10
5. COLOMBIA	43,700,000.00	33,200,000.00	76.0	10,500,000.00	24.0	ND
6. COSTA RICA	4'322,000	2'260,406.00	52.3	2'061,594.00	47.7	30.8 ²¹
7. ECUADOR	12,156,608.00	7,415,531.00	61.0	4,741,077.00	39.0	11.50
8. EL SALVADOR	6'875,000.00	3'973,750.00	57.8	2,901,250.00	42.2	25.1
9. GUATEMALA	12'700,611.00	4'762,729.00	37.5	7'937,882.00	62.5	26.0
10. HONDURAS	7'347,000.00	3'827,787.00	52.1	3'519,213.00	47.9	22.5
11. MEXICO	104,907,991.00	78,680,993.00	73.1	26,226,998.00	26.9	34.9
12. NICARAGUA	5'483,000.00	3'108,861.00	56.7	2'374,139.00	43.5	18.5 ²²
13. PANAMÁ	3'228,000	1'920,660.00	59.5	1'307,340.00	40.5	50.5
14. PARAGUAY	5,183,080.00	2,940,660.00	56.7	2,242,420.00	43.3	28.90
15. PERU	27,900,000.00	20,400,000.00	73.1	7,500,000.00	26.9	ND
16. REPÚBLICA DOMINICANA	8,562,541.00	5,839,652.00	68.2	2,722,889.00	31.8	31.90
17. URUGUAY	3,399,438.00	3,170,905.00	93.7	228,533.00	2.7	50.60
18. VENEZUELA	24,169,744.00	21,055,245.00	87.1	3,114,499.00	12.9	ND
TOTALES	508,854,182.00	385,883,995.00	75.8	122,970,187.00	24.2	ND

Elaboración del autor

Pero, independientemente de su arquitectura estatal –unitaria, federalista o semi-autonómica–, y del persistente limbo democrático en que aún se encuentran algunas de sus circunscripciones especiales, al registrarse datos sobre las *competencias privativas* de los municipios como indicadores de un proceso de descentralización en curso²³, globalmente consideradas, dichas competencias *parecerían* clasificarse en dos áreas: en *campos más constantes* (es decir, que las encontramos en al menos dos países) entre las diversas rea-

20 Los datos de los países sudamericanos, de México y República Dominicana, corresponden al año 2004. Los de los países centroamericanos son del 2005

21 Corresponde a una cifra de 2,000.

22 Solo Managua, la capital, pues la segunda ciudad más populosa tiene únicamente 181,941 ha.

23 Lo que pudo registrarse en 15 de ellos (6 centroamericanos estudiados en 2005 y 9 de la primera fase de la investigación realizada en 2004), es decir en 83.3% de los países. Los países que no registran esa información son Colombia, México y Perú.

lidades municipales, y en *campos más variables*, esto es, que se registran excepcionalmente (es decir, en un solo país) o, incluso, no en todos los municipios del mismo país. Aunque esto todavía no se esclarece totalmente (con la sola fuente de los resultados de las entrevistas²⁴) las competencias señaladas en ambos campos pueden ser generales, pues de hecho algunas existen en otros países. Como resultado, tendríamos:

Los campos que aparecen como más constantes serían:

- ❑ La facultad de los municipios para decretar (o aprobar) sus propios presupuestos de ingresos y egresos (El Salvador), o contraer créditos con las instituciones financieras y poder llamar a consulta a la población para discutir su presupuesto (Nicaragua);
- ❑ La transferencia de un cierto porcentaje de los *ingresos tributarios* (que va del 0.97% al 10%) del Presupuesto General del Estado a los municipios (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá);
- ❑ La facultad de los municipios para fijar tasas por servicios que son calculadas solo por ellos o la facultad para recaudar sus propios recursos, y la existencia de algunas tasas que hacen parte del “Plan de Arbitrios” de cada municipio (El Salvador, Honduras, en Costa Rica solo parcial);
- ❑ La facultad para llevar el Registro de Estado Familiar (El Salvador, Nicaragua, Guatemala)
- ❑ La creación de mancomunidades de municipios (Honduras), o en los distritos donde existen “movimientos comunales” que son grupos comunales organizados, o asociaciones de desarrollo, llamadas “uniones cantorales de desarrollo” (Costa Rica); o, la competencia de los municipios de formar asociaciones, mancomunidades y consorcios entre ellos (Nicaragua); o, la facultad de los municipios de crear mancomunidades (Arts 49, 50 y 51 del C M) (Guatemala); o, La existencia de mancomunidades de municipios con existencia de Consejos Intermunicipales (Panamá);

24 Cabe mencionar que para los países centroamericanos, sí se encuentra corroborada esta información, con otras fuentes tales como las constituciones y la legislación municipal estudiadas.

- ❑ Capacidad para contraer préstamos a entidades extranjeras (Honduras), o, la posibilidad que tienen las municipalidades para contratar “toda clase de préstamos” y para emitir bonos para financiarse²⁵ (Costa Rica);
- ❑ La administración y legislación local con autonomía (Honduras); o, el establecimiento constitucional de la *triple autonomía* (política, administrativa y financiera) de los municipios (Nicaragua);
- ❑ La existencia de *Alcaldes Auxiliares* exhibe, al interior del término o jurisdicción municipal, una descentralización (Honduras y Nicaragua²⁶);
- ❑ Capacidad de convocar a plebiscito a todos los ciudadanos municipales para decidir cosas de suma importancia, siendo sus resultados obligatorios y vinculantes (Honduras, Nicaragua); y, la facultad de realizar consultas populares a los vecinos de las comunas, amparadas en la legislación vigente (Art. 63 del CM), y en convenios internacionales, para que se pronuncien *vinculantemente* sobre asuntos de interés comunal en su territorio (Guatemala);
- ❑ La existencia de la institución o la prerrogativa del *Antejuicio* para los alcaldes/as, que consiste en un procedimiento autorizado para los jueces, de tal manera que antes de llevar a juicio a un alcalde, se lo somete a un examen de su conducta en una sola instancia que decide, y es aplicable a todo tipo de juicio legal (Honduras), y, el derecho al Antejuicio, por parte de los/as alcaldes/sas en Guatemala (regulado en el Art. 48 del CM);
- ❑ Otro indicador de la descentralización política en ciernes, es la *concur-rencia obligatoria* (por ley) de los representantes suplentes a los Concejos, ya que ello amplía la base de representación frente al número de habitantes de las jurisdicciones municipales (o *términos*, en lenguaje local)²⁷ (Costa Rica);
- ❑ La tendencia, expresada en las reformas constitucionales o en leyes específicas de los 6 países, y en los últimos años, que otorgaron estatuto jurídico reconocido a la política de *descentralización administrativa* del

25 Art. 86 y 87 del Código Municipal.

26 Art. 35 Ley de Municipios.

27 El número de Regidores está normado en el Capítulo III del CM (Solano, 2004: 21)

Estado (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá).

- Planificación y regulación urbana (comprende planes y normativas urbanas, control y permisos de edificación, catastros, disposición de espacios públicos, construcción y mantenimiento de calles, plazas, parques, aceras, bordillos, infraestructura vial y patrimonio histórico). En mayoría de los 18 países.
- Cobertura de servicios públicos (agua potable, alcantarillado, alumbrado público, teléfono, gas, residuos, transporte, bomberos, teléfono, mercados, camales, cementerios) cuya amplitud varía en cada país (hay algunos que enfatizan transporte -v. gr. en Chile y Uruguay).

Los campos que aparecen como más variables serían:

- Administración y ordenamiento territorial (creación, supresión de unidades político-administrativas (Brasil, Venezuela)
- Fiscales (institución y cobro de tributos) (consta en Brasil, Bolivia y Paraguay)
- Educación (Brasil)
- Legislativas (legislar sobre asuntos de interés local) (Brasil)
- Defensa de derechos (hábeas corpus) (Ecuador)
- Política social y ambiental (promoción social, desarrollo comunitario, atención en salud, educación y medio ambiente) (Argentina, Brasil, Uruguay y Venezuela, parcialmente en Ecuador, en algunos municipios, tales como el del Distrito Metropolitano de Quito)
- Higiene urbana (bromatología) (Argentina, Uruguay)
- Desarrollo económico / regulación económica (proyectos de desarrollo económico; habilitación comercial -patentes) (Bolivia y Argentina)
- Existencia de los Consejos Municipales de Distritos, elegidos por voto popular desde 2002, una suerte de extensiones autonómicas de las municipalidades, distanciadas entre sí en más de 40 Km., que poseen su propio presupuesto y son dirigidas por un Concejo, presidido por un Síndico y cuatro Concejales (líderes comunales) (Costa Rica).
- La potestad de los municipios para establecer sus normas en todo aquello que señale la Constitución;
- Los Concejos Municipales del país tienen exclusivamente la iniciativa de Ley en materia de impuestos municipales y las reformas a las mis-

mas, según el Art. 133, numeral 4º, y el Art. 204, numeral 6to de la Constitución (El Salvador);

- ❑ Por Ley FODES se concede a los municipios las transferencias del 7% de los ingresos corrientes netos del gobierno central. Y el 1.7% por FISDL, según el Decreto 262. (El Salvador);
- ❑ Existencia de cinco Cabildos Abiertos por año que son informativos y participativos y constituyen instancias fortalecedoras de la autonomía municipal (Honduras);
- ❑ Creación y mantenimiento de cuerpos de bomberos (Honduras)
- ❑ La existencia de alcaldías indígenas reguladas según sus propias normas de funcionamiento (Art. 55 del CM) (Guatemala);
- ❑ La existencia de un Código Tributario que establece rangos mínimos y máximo del arbitrio municipal y las comunas son las que fijan el monto para cada localidad (y no el GC) (Guatemala);
- ❑ Sin duda otro indicador político de la descentralización es la existencia de partidos políticos municipales (cantonales), a los que hace referencia la legislación de los gobiernos locales (Costa Rica).
- ❑ La administración de bienes inmuebles, la recolección de basura, la autorización de patentes, la restauración y el mantenimiento de la red vial cantonal (Costa Rica);
- ❑ La existencia de los Comités Cantonales de Deportes, que funcionan con arreglo a un Reglamento promulgado por la municipalidad. Los hay también a nivel distrital, cuando existe el Concejo Municipal de Distrito²⁸ (Costa Rica).
- ❑ Existencia de regiones autónomas con un congreso o parlamento propio en la Costa Caribe de Nicaragua²⁹;
- ❑ La existencia de Cabildos Abiertos Municipales y de los Comités de Desarrollo Municipal y Departamental (Nicaragua);
- ❑ El derecho de los municipios a opinar sobre la explotación de los recursos naturales dentro de su territorio (Nicaragua);
- ❑ La incorporación de veinte, diez, y cinco miembros en los concejos municipales, en función de su población (Nicaragua);

28 Véase el Título VII del *Código Municipal*, artículos 164, 165, 167, 171, y particularmente el Art. 170 que le da presupuesto propio. (Solano, 2004: 89-92)

29 Llamadas oficialmente RAAN y RAAS.

- ❑ Establecimiento de iniciativa de ley para los Concejos en asuntos de su competencia, y competencias genéricas en asuntos que incidan en su desarrollo socio-económico (Arts. 140.3 y 177 de Constitución) (Nicaragua).
- ❑ La creación de los Consejos Consultivos (de corregimientos y distritales), posteriormente reunidos en el Consejo Provincial, como instancias de relacionamiento con el gobierno central para la solución de los problemas de las localidades, *podría* contribuir a una política de descentralización. Esto expresaría, en mi opinión, la existencia de instituciones reales que “trabajan” en la descentralización política (Panamá)³⁰.
- ❑ La *Ley 105* (Régimen de Corregimiento), abre el compás para la participación ciudadana a través de la conformación de las Juntas Comunales y las Juntas Locales que permitirán que el Estado llegue a la ciudadanía a través de estas estructuras descentralizadas (Panamá)³¹.

Tenemos así, en América Latina *un apreciable conjunto* de doce campos constantes que marcarían varias tendencias hacia la descentralización, con especificidad propia a su región; pero, a su vez, éstos, que no son escasos, se ven sobrepasados por la existencia de diez y nueve campos de competencias variables, lo que revela que el proceso, teniendo parámetros regionales comparables, exhibe desiguales desarrollos, unos con mayores competencias reconocidas, como es el caso de Nicaragua y Brasil; otros, con un contrapeso más centralista del Estado, como es el caso de Costa Rica, y, particularmente, de Panamá y México.

Sin embargo, una evidencia que se muestra palpablemente decidora de una descentralización fiscal muy acortada, se refiere a los montos y porciones de las transferencias, que los gobiernos centrales hacen a los municipios, en relación a los ingresos tributarios de sus respectivos presupuestos estatales. Tal como se revela en el *Cuadro No. 3*, ésta aparece una tarea cuesta arriba,

30 El 13 de julio de 2005, organizado por AMUPA, el Ministerio de Gobierno y Justicia y con el apoyo del PNUD, se celebró un seminario para autoridades locales sobre “Descentralización del Estado para más Eficiencia y Democracia”. En dicho evento, llamado “Propuesta sobre Descentralización”, al que pudo asistir solo parcialmente, escuché criterios que me indicaban la existencia de apoyos, voluntades y experiencias que se estarían institucionalizando ya en un proceso que “trabaja” la descentralización en Panamá.

31 Sería importante observar cual es el estado actual de su real funcionamiento. Es decir, si efectivamente pasaron del texto de la ley a la vida política comunitaria.

pues las transferencias aparecen muy dispares, y en promedio son mucho más bajos en Centroamérica respecto a los países sudamericanos, México y República Dominicana (de un 4.3%, y de un 13.4%, respectivamente, de los ingresos tributarios del Estado central).

El porcentaje de transferencias de los Gobiernos Centrales a los Gobiernos Locales va desde un mínimo del 0.93% en el caso de Panamá, pasando por un bajo 1.55% en Costa Rica, y un 3.3% en Uruguay, alcanzando entre el 5% y el 10% en Argentina, Perú, Paraguay, República Dominicana, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Guatemala, y llegando entre el 10% y el 15% en Ecuador, México; alcanzando el 16% en Chile, un 18% en Brasil, y el 20% en Bolivia y Venezuela, y llegando a un 24% en Colombia.

Salvo en Brasil y Nicaragua, en el resto de países estas transferencias constituyen motivos de conflictos aún entre los gobiernos centrales y locales y están sujetas a presiones y contrapesos políticos, jurisdiccionales y sociales. Asunto éste tratado en los perfiles para cada AGL. Si se añade a ello, la elevada morosidad del Estado central –salvo Brasil y Nicaragua–, para cumplir lo debido, ésta área se revela como una señal de atraso del proceso de descentralización fiscal.

Tal como se revela en el *Cuadro No. 3*, ésta aparece como una tarea cuesta arriba. Si se añade a ello, la elevada morosidad del Estado central –salvo Brasil–, para cumplir lo debido, ésta área se revela como una señal de atraso del proceso.

A pesar de que la descentralización se encuentra en un franco proceso ascendente en el municipalismo latinoamericano, la mirada de conjunto, que obvia las peculiaridades país por país y AGL por AGL, señala que los esfuerzos por hacer aliados y comunicarles las políticas de descentralización, resulta aún débil por parte del asociativismo estudiado. No de otra manera puedo explicarme que en los años 2003 y 2004, solo 8 de las 26 AGLs hayan producido materiales sobre descentralización y que éste haya sido, además, escaso³². Por lo que las AGLs latinoamericanas tienen en ésta una tarea urgente como pendiente.

32 Se trata de pocos videos institucionales, 5 hojas divulgativas difundidas por Internet, 7 cuadernos de capacitación sobre el tema, y unos 3,000 discos compactos de difusión, 1 boletín, una revista sobre descentralización fiscal, de 5 *tips* publicados en un periódico nacional, a más de otro material no especificado.

Cuadro N° 3
Transferencias gubernamentales a 18 municipios
latinoamericanos (2004 / 2005)³³

PAÍS	% de Transferencia Gobierno Central
1. ARGENTINA	7.90
2. BOLIVIA	20
3. BRASIL	18
4. CHILE	16
5. COLOMBIA	24
6. COSTA RICA ^a	1.5
7. ECUADOR	15
8. EL SALVADOR	7
9. GUATEMALA	5.4
10. HONDURAS	5
11. MEXICO	14
12. NICARAGUA	6.5
13. PANAMÁ	0.93
14. PARAGUAY	5.90
15. PERU	8
16. REPUBLICA DOMINICANA	8
17. URUGUAY	3.30
18. VENEZUELA	20
PROMEDIO	10. 36

Elaboración del autor

33 Los datos de los países sudamericanos, de México y República Dominicana, corresponden al año 2004. Los de los países centroamericanos son del 2005

Capítulo 3

El contexto: las condiciones socio-económicas

Cuando se amplía el visor para examinar el contexto social y económico de los 18 países latinoamericanos, la evidencia muestra que ellos exhiben altos niveles de pobreza, un desempleo que afecta gravemente a casi todos, tasas de analfabetismo de dos dígitos en siete de los 18 países, ingresos per cápita bajos, y que solo en tres países hay un índice alentador de gasto público social. Al parecer las diferencias internas de América Latina se están agravando a la hora de tomarle el pulso a su desarrollo social y económico de la región. Veamos esta realidad con algún detenimiento.

Los niveles de pobreza en nuestro continente varían de un alto 69.4% y 69.0% para Nicaragua y Guatemala, un 64.8% y 64.5% para Colombia y Honduras; entre un 61.3% para Ecuador y 58.6% para Bolivia, y tienen a bajar a rangos de entre el 53% al 40% para Argentina, Perú, Venezuela, República Dominicana, El Salvador, y México; disminuyen de entre el 39% al 34% para Paraguay, Panamá y Brasil. Como lo muestra el cuadro No 4, solamente para Chile y Costa Rica tienen un rango del 20%, y, en un solo país—Uruguay—exhibe un bajo 8%. Estos tres países de América Latina serían ya menos pobres que algunos de Europa, y podrían, a futuro, superar a Estados Unidos, cuya pobreza aumentó en 12% en el año 2004³⁴.

Por su parte, el desempleo afecta gravemente a todos, con las excepciones de Guatemala y México; mientras 7 países exhiben tasas de desempleo superiores al 14%, dos naciones tienen *decrecimiento económico* (expresado en

34 Sobre la situación de pobreza en Estados Unidos y otros países europeos cuyas depresiones de pobreza datan de hace más de una década, véase mi ponencia “Desarrollo económico y desarrollo social: ¿cuál va primero?”, presentada en la mesa redonda sobre Desarrollo Económico y Desarrollo Social, coordinada por la Econ. Diana Alarcón, el 22 de septiembre de 1998 en el INDES, BID, Washington, DC. En enero de 1999 la Friedrich Ebert Stiftung-ILDIS, publicó ese ensayo en Quito.

el comportamiento negativo del PIB durante los últimos 5 años de medición), y 12 países no alcanzaron la tasa del 3% en el último lustro. Solo Chile, República Dominicana y Costa Rica lograron superar ese umbral. Respecto a las tasas de analfabetismo, un indicador estrechamente relacionado con la situación de la salud y el ingreso de la población, éstas aún son de dos dígitos en 7 de los 18 países, y se acercan y/o superan el 20% en 5 de ellos. Solo Argentina, Chile, Costa Rica y Uruguay tienen un analfabetismo menor al 4%, comparable al de países de mayor desarrollado.

A su vez, las poblaciones latinoamericanas viven todavía, salvo Argentina, Costa Rica, Chile y México, con menguados ingresos per capita, siendo éstos menores a los US \$ 5.000 en al menos 14 de ellos, y solo en tres países hay un índice alentador de gasto público social. Con las excepciones de Chile, República Dominicana y hasta cierto punto Costa Rica, todas sus economías ostentan reducidos crecimientos del PIB en los últimos cinco años y sus poderes instituidos tienen un gasto público social que solo en tres países supera el 15% del PIB (*Véase Cuadro No. 4*). El país con el menor gasto público social es Guatemala; mientras, Uruguay ostenta el más elevado gasto social medido por el porcentaje del PIB en gasto público social. Argentina y Chile tienen un gasto superior al 15%, y entre los más bajos se encuentran Bolivia, Paraguay, Colombia, Perú, Brasil y los países centroamericanos. El resto se acercan al 9%, como en los casos de México, Venezuela, Brasil y Ecuador.

Como una consecuencia directa de estas realidades, la cobertura de *cuatro servicios básicos* a la población, seleccionados para esta comparación, y tocante al agua potable, alcantarillado, electrificación y recolección de basura sigue siendo gravemente deficitaria, y solo dos de ellos –Chile y Uruguay–, registran cifras superiores al 90% de cobertura para los cuatro servicios más básicos de una población humana que ocupa una superficie de 19'809,389.12 km² (*Véase Cuadro No. 5*). Cabe asimismo destacar que solo en uno de los países de Centroamérica, –Costa Rica–, se registra cifras superiores al 90% de cobertura para los tres servicios más básicos de una población humana que ocupa una superficie total de 501,999 km², extensión territorialmente comparable a la de Ecuador, Uruguay, República Dominicana y Haití juntos (*Véase Cuadro. No 5*).

Cuadro N° 4
Condiciones socio-económicas de 18 países
latinoamericanos (2003 / 2004)³⁵

PAÍS	Pobreza	Desempleo	Analfabetismo	Ingreso per Capita (en USD)	Crecimiento PIB (últimos 5 años)	% del PIB en gasto público Social
1. ARGENTINA	53.80%	21.30%	3.10%	6,960.00	-1.30%	20.50%
2. BOLIVIA	58.60%	7.60%	13.40%	900.00	2.90%	4.90%
3. BRASIL	34.00%	11.70%	14.70%	3,500.00	0.98%	7.90%
4. CHILE	20.60%	7.40%	4.20%	4,603.00	4.60%	15.36%
5. COLOMBIA	64.80%	17.40%	7.90%	1,830.00	1.16%	3.90%
6. COSTA RICA	20.3%	6.6%	3.8%	4,194	3.2%	5.3%
7. ECUADOR	61,30%	7.70%	7.50%	3,200.00	1.54%	7.70%
8. EL SALVADOR	48.9%	6.8%	18.9%	2,200	1.9%	5.2% ³⁶
9. GUATEMALA	69.0%	3.4%	28.2%	1,910	2.6%	1.2%
10. HONDURAS	64.5%	28.5%	22.0%	970	3.7%	3.3%
11. MEXICO	40.00%	3.00%	7.80%	8,00.00	0.69%	9.10%
12. NICARAGUA	69.4%	12.0%	24.0%	N/D	2.7%	5.4%
13. PANAMÁ	34.0%	11.8%	7.0%	ND	2.8%	3.9%
14. PARAGUAY	39.00%	16.40%	7.10%	1,363.00	0.10%	2.00%
15. PERU	49.00%	9.40%	9.00%	2,050.00	1.76%	3.0%
16. REP. DOMINICANA	44.20%	16.10%	15.50%	2,543.00	3.90%	7.70%
17. URUGUAY	8.00%	14.20%	3.10%	2,598.40	1.00%	22.80%
18. VENEZUELA	48.60%	18.00%	8.90%	2,004.00	-1.80%	8.60%
PROMEDIOS DE LOS 18³⁷	46.00%	12.2%	11.45%	ND	1.8%	7.7%

Elaboración del autor

Dado este contexto, los 18 países latinoamericanos estudiados exhiben lo que podría considerarse como un grado muy desigual de una modernidad, entendida como la etapa histórica que comportaría ciertos rasgos específicos y que aparecería como una “fuerza de expansionismo cultural emancipatoria” (Chow, 1990: 68), o como una etapa en la cual el “horizonte social de las expectativas ya no encuentren sustento en experiencias pasadas” (Lechner, s/f: 131). Sin embargo, países como Costa Rica en Centroamérica y Uruguay y Chile en Sudamérica aparecen acercarse una modernidad así comprendida ... sin ser los únicos pues otros se orientan hacia ella también... en un continente de acelerados cambios³⁸

35 Los datos de los países sudamericanos, de México y República Dominicana, corresponden al año 2003. Los de los países centroamericanos son del 2004.

36 Respecto a El Salvador, otras fuentes dan la cifra de 6. 2% para 2003.

37 Obviamente, estos promedio solo comportan un valor heurístico.

38 En Chile la pobreza se ha reducido ya al 18% de la población para el 2005. *Diario Hoy*, Quito, 9-12-05.

Cuadro N° 5
Cobertura de servicios básicos a la población
en los 18 países latinoamericanos (2004/ 2005)³⁹

PAIS	Superficie en km2	Cobertura de agua potable	Cobertura de Alcantarillado	Cobertura de recolección de basura	Cobertura de electricidad
1. ARGENTINA	2,766,890.00	99.00%	42.10%	73.00%	76.00%
2. BOLIVIA	1,098,581.00	83.00%	50.00%	40.00%	64.40%
3. BRASIL	8,514,215.30	71.30%	47.00%	ND	97.80%
4. CHILE	755,096.00	98.00%	95.00%	90.00%	96.10%
5. COLOMBIA	1,100,000.00	91.00%	86.00%	ND	80.40%
6. COSTA RICA	51,100.00	97.0%	92.00%	80.00%	95.00%
7. ECUADOR	256,370.00	81.20%	46.10%	ND	79.00%
8. EL SALVADOR	21,040.00	68.80%	63.00%	30.00%	87.00%
9. GUATEMALA	108,889.00	68.90%	61.00%	40.00%	76.40% ⁴⁰
10. HONDURAS	112,088.00	90.00%	68.00%	40.00%	57.50% ⁴¹
11. MEXICO	1,972,550.00	84.00%	78.00%	84.6%	95.00%
12. NICARAGUA	130,682.00	81.0%	44.00%	49.00%	52.10% ⁴²
13. PANAMÁ	78,200.00	90.8%	72.00%	59.00%	60.00%
14. PARAGUAY	406,752.00	23.00%	01.00%	38.00%	91.00%
15. PERU	1,300,000.00	80.00%	84.00%	43.00%	50.90%
16. REPUBLICA DOMINICANA	48,670.82	93.00%	89.50%	80.00%	84.00%
17. URUGUAY	176,215.00	95.00%	92.00%	90.00%	98.00%
18. VENEZUELA	912,050.00	79.00%	66.70%	ND	96.60%
TOTALES Y PROMEDIOS	19,809,389.12	81.9%	65.4%	ND	79.80%

Elaboración del autor

Según García Canclini, la modernidad se daría sobre cuatro movimientos básicos: “...un proyecto emancipador, un proyecto expansivo, un proyecto renovador y un proyecto democratizador”. El proyecto *emancipador* implicaría la “secularización de los campos culturales” traducidos en la racionalización de la vida social y el individualismo creciente⁴³. Para Lechner, en cambio, la secularización implicaría “desvincular la legitimidad de la autoridad y

39 Los datos de los países sudamericanos, de México y República Dominicana, corresponden al año 2004. Los de los países centroamericanos son del 2005.

40 Cifra correspondiente al año 2000.

41 Cifra correspondiente al año 2001.

42 Cifra correspondiente al año 2001.

43 Fabio López de la Roche también ha insistido en el proceso de secularización como uno de los rasgos de la modernidad, entendiéndolo como la forma laica secular de existencia espiritual de la sociedad.

las leyes de las pretensiones de la verdad absoluta” (s/f: 135). Según este autor la “conciencia moderna” orientaría la acción según criterios racional-universalistas a los que denomina como “racionalidad formal instrumental” (s/f: 160-161).

Siguiendo el hilo de la propuesta de García Canclini, el proyecto *expansivo* de la modernidad consistiría en el derecho al conocimiento, la posesión de la naturaleza, la producción, circulación y consumo de bienes materiales. Al señalar los rasgos de la modernización, otros autores también incluyen el “impulso a la industrialización” y el desarrollo del “sector terciario de la economía”, la incorporación de los sectores económicamente atrasados “a la dinámica de los centros avanzados”, los adelantos científico-tecnológicos y la creación de sistemas de comunicación, entre otros (Borja, 1997: 652-3). Por su parte, el proyecto *renovador* implicaría una mejor relación con la naturaleza y una liberación de lo sagrado; y el *democratizador* la difusión de la educación, el arte y los saberes especializados “para lograr una evolución racional y moral” (García Canclini, 1989: 65).

Tomando en cuenta estas consideraciones, en términos generales podría definirse *modernización* como un proceso socioeconómico y político orientado a la construcción de la modernidad como una etapa histórica caracterizada por la expansión del capitalismo industrial, los avances científico-tecnológicos, la introducción de la racionalidad formal-instrumental en sus procedimientos administrativos y legales, la secularización de la vida social, el proceso de individuación de los/as sujetos, el desarrollo de los sistemas de comunicación, la democratización política y la integración nacional (Lechner, s/f: 131, 135, 138, 160, 161; López de la Roche, 1989: 209-210; García Canclini, 1989: 65, 166, 173, 74; s/a, 1983: 280; Borja, 1997: 652-653; Chow, 1990: 68). Esta categoría puede entonces aplicarse al estudio de los esfuerzos asociativistas aquí estudiados, para enriquecer nuestro análisis comparativo. Veamos cómo hacerlo.

Capítulo 4

El asociativismo latinoamericano: tendencias, y características

Fue en este contexto analizado, complejo, pero acompañado de un proceso de democratización agudamente difícil y generalizado que echó y está echando raíces el asociativismo municipal en la escena política en las últimas tres décadas, particularmente desde los años 1980s hasta el presente, *momento* en que se formó el 61.5% de las AGLs nacionales, como lo muestra el *Cuadro No. 6*. La evidencia recogida también revela que ese proceso echó raíces en América Central mucho antes que en el resto de América Latina pues la primera AGL fundada en el continente fue ANAM, en Guatemala, seguida de COMURES en El Salvador y AME en Ecuador.

Cuadro N° 6
AGLs latinoamericanas según año de fundación

Año	AGL	País
1. 1940	ANAM	Guatemala
2. 1941	COMURES	El Salvador
3. 1941	AME	Ecuador
4. 1946	ABM	Brasil
5. 1953	COMAGA	Ecuador
6. 1959	CNI	Uruguay
7. 1962	AMHON	Honduras
8. 1964	OPACI	Paraguay
9. 1965	AMPE	Perú
10. 1972	UHGL	Costa Rica
11. 1980	CNM	Brasil
12. 1988	FCM	Colombia
13. 1989	AALMAC	México
14. 1993	ACHM	Chile
15. 1993	AMUNIC	Nicaragua
16. 1994	AMMAC	México
17. 1995	AMB	Bolivia
18. 1996	AMUPA	Panamá
19. 1996	ADAVE	Venezuela
20. 1997	FAM	Argentina
21. 1997	FENAMM	México
22. 1999	FAM	Bolivia
23. 2000	FEDOMU	República Dominicana
24. 2001	CGLA	Ecuador
25. 2001	FNP	Brasil
26. 2003	ANADIS	Perú

Elaboración del autor

Cuadro N° 7
El asociativismo municipal nacional en América Latina
(2004/ 2005)⁴⁴

PAIS	Nº de Municipios en el país	Nº de municipios afiliados a las AGLs ⁴⁵	% de municipios asociados a las AGLs	Cobertura de la población del país por AGLs (en %)
1. ARGENTINA	2,169	1,500	69.20	70
2. BOLIVIA	320	314*	100.00	100
3. BRASIL	5,562	2,696	48.50	90 ?
4. CHILE	340	338	99.40	99
5. COLOMBIA	1,098	1098	100.00	100
6. COSTA RICA	81	81	100.00	100
7. ECUADOR	219	219	100.00	100
8 EL SALVADOR	262	262	100.00	100
9 GUATEMALA	331	331	100.00	100
10 HONDURAS	298	298	100.00	100
11. MEXICO	2,443	2, 241+	91.70	90 ??
12. NICARAGUA	153	153	100.00	100
13. PANAMÁ	75	75	100.00	100
14. PARAGUAY	228	145	63.59	47.8
15. PERU	2,070	1,400++	67.60	ND
16. REPUBLICA DOMINICANA	138	132	92.00	90
17. URUGUAY	19	19	100.00	100
18. VENEZUELA	335	335	100.00	100
TOTALES y PROMEDIOS	16.141	11.637	72.1	93.3

*AMB: 156; FAM: 220.

++ Es cálculo del autor

+AMMAC: 315 (12. 9%); AALMAC: 210 (8.6%); FENAM: 1, 716 (70. 2%)

? FNP= 67%; ABM= 14. 4% y CNM= 33%. Pero hay yuxtaposición de afiliados.

? ? AMMAC= 42%; AAALMAC = 14%; FENAM = 80%. Pero hay yuxtaposición de afiliados.

Elaboración del autor

La evidencia recogida muestra algunas características y tendencias a ser destacadas:

Cabe, en primer lugar anotar que es en América Central donde, como fenómeno regional, toma primero cuerpo el asociativismo municipal, parti-

44 Los datos de los países sudamericanos, de México y República Dominicana, corresponden al año 2004. Los de los países centroamericanos son del 2005, salvo que se indique otra cosa en una nota específica aclaratoria.

45 Se refiere a las investigadas, que no cubren el 100% del universo de las AGLs en el país (por ejemplo, las AGLs regionales, que en Brasil, por ejemplo, son muchas.

cularmente desde los años 1940s y 1960s, momentos en que se formó el 66.7% de las AGLs nacionales en esa región, como lo muestra el *Cuadro No. 6*.

En la actualidad, existen 16,141 municipios⁴⁶ en esos 18 países, de un total estimado de 16,300 municipios de América Latina y El Caribe (es decir, un 99.1%), y todas sus AGLs nacionales poseen personería jurídica, habiendo introducido una racionalidad formal-instrumental en sus procedimientos administrativos y legales. Aproximadamente el 72.1% de los municipios de los 18 países estudiados, están afiliados a las AGLs *nacionales* de sus respectivos países. Ese registro de afiliación a su vez representa un 71.4% respecto al total de municipios de América Latina y El Caribe.

La más antigua es la *Asociación Nacional de Municipalidades de la República de Guatemala* (ANAM, 1940) y la más reciente le pertenece al Perú (ANADIS, 2003)⁴⁷. La única región de las 6 regiones de FLACMA en la cual un 100% de municipios se encuentran afiliados a las AGLs nacionales es América Central. En las otras 5 regiones (Brasil, México, Los Andes y el Cono Sur) el grado de asociativismo nacional varía de un 48% al 99%. Las seis AGLs de Centroamérica agrupan a un total de 1,200 municipios (100% del total en los 6 países), lo que pone al asociativismo municipal centroamericano *en el primer tramo de su recorrido representativo* en América Latina. Tal como se revela en el *Cuadro No 7*, su cobertura es total, representando también al 100% de la población de cada país. Si se hablase de subregiones en América Latina, sería un caso único por su cobertura total.

46 Originalmente, habíamos registrado unos 16. 132 municipios en los 18 países. Sin embargo, por datos de prensa sabemos que en las elecciones municipales brasileras de octubre de 2004, hubo comicios de alcaldes (prefeitos) en 5, 562 municipios, es decir en tres municipios adicionales a los registrados en el trabajo de campo. Por su parte en Bolivia, para las elecciones municipales de diciembre de 2004 se elegirán ya 6 alcaldes más: en 320 municipios. Esto significa que, con los 1, 200 municipios de América Central, a fines de 2004 habría al menos 16, 141 municipios en los 18 países investigados.

47 Según Lisímaco Velasco (1991), en 1941 “y en función de la guerra con el Perú algunos municipios ecuatorianos se auto convocaron a su I Congreso”, y sentaron las bases de lo que sería luego la AME, la principal AGL del Ecuador. Sin embargo, ésta se constituyó legalmente en 1966, aunque su nombre, al parecer, apareció ya en 1941. Guillermo Tapia Nicola, Secretario Ejecutivo de AME señala octubre de 1941 como mes de fundación de AME (entrevistas 7 septiembre 2004), dato que adoptamos para la fecha de fundación de AME.

En Bolivia, Colombia, Ecuador, Uruguay y Venezuela, los municipios afiliados a las AGLs nacionales representan ya al 100% de sus municipios, y, por lo tanto, a la totalidad de las poblaciones nacionales. En los restantes ocho países, las AGLs *nacionales* exhiben descendentes enlaces hasta llegar a representar a un poco menos de la mitad de los municipios. Tal como se revela en el *Cuadro No. 7*, su cobertura fluctúa entre el 99,4 y el 48.5%. Se puede afirmar entonces que, en su conjunto, las 26 AGLs agrupan a un total de municipios que pone al asociativismo municipal del continente *en el tercer tramo de su recorrido representativo*.

Por último, todas las AGLs nacionales poseen personería jurídica, habiendo introducido una racionalidad formal-instrumental en sus procedimientos administrativos y legales. La más antigua es la *Asociación de Municipalidades Ecuatorianas* (AME, 1941) y la más reciente le pertenece al Perú, la *Asociación de Alcaldes Distritales* (ANADIS), fundada en 2003.

Capítulo 5

Estructura temática e hipótesis de la investigación

Toca entonces, examinar al asociativismo municipal de los 18 países seleccionados, a la luz de las áreas definidas, en un diseño de 2003, que fuera renovado en 2004, como “la estructura temática de la investigación” que “responden al análisis sobre los temas claves y las hipótesis que fueron trabajadas en el seno del Comité Técnico”⁴⁸. Esos ejes temáticos son:

Representatividad
Comunicación
Coordinación
Sostenibilidad.

Para cada uno de ellos se formularon hipótesis en su diseño original. Esas hipótesis debían ser respetadas por parte de quien dirigiera el trabajo de investigación e interpretara luego sus resultados. Por ello, solo me permití reformular dichas hipótesis para darles una forma quizá más acabada, y, en otros casos, introduje otras nuevas que pudieran relacionarse con el estudio, y, por lo tanto, no implicaban cambios en los propios términos de la investigación. Sin embargo, a mi entender, esas hipótesis constituyen solo la base de una comprobación posible mucho más amplia y diversificada, que se hará en las conclusiones de este ensayo. Sea como sea, las he clasificado según los ejes temáticos señalados, a saber:

1. Sobre Representatividad

Hipótesis 1: Las AGLs registran una capacidad de reclutamiento traducida tanto en el número como en el tipo de miembros o asociados (diversi-

48 GTZ/FLACMA, 2003, Diseño de investigación sobre AGLs Latinoamericanas y memoria remitidas a GTZ/FLACMA, 2004.

dad), lo que les convierte en **instancias representativas** del asociacionismo municipal en los distintos países.

Hipótesis 2: Las AGLs latinoamericanas aumentan el grado de cobertura de representación política de los municipios en proporción directa al aumento del rango poblacional de los municipios (*nueva hipótesis*).

Hipótesis 3: La **legitimidad** de las AGLs, tanto en el medio como entre sus miembros o asociados, descansa en los procedimientos democráticos de elección de sus autoridades, en la modalidad de operación democrática y participativa de sus máximas instancias directivas, y en su capacidad de representación de los intereses municipalistas.

Hipótesis 4: El carácter de la asociatividad (obligatoria o voluntaria) no incide en su mayor o menor representatividad (*nueva hipótesis*).

Hipótesis 5: La **capacidad de interlocución política** de las AGLs con las instituciones de la sociedad civil y el Estado, está en relación directa a su solvencia técnica y administrativa, basada en la dotación de un personal técnico apropiado a su agenda, altamente calificado, bien remunerado y al que permanentemente se le brinda oportunidades de capacitación y perfeccionamiento técnico y profesional.

Hipótesis 6: Las acciones de capacitación y asistencia técnica proporcionadas por las AGLs se han orientado a la **modernización** de la gestión municipal y a la promoción de procesos de descentralización, siendo reconocidas socialmente como entidades fundamentales en el impulso a dichos procesos.

Hipótesis 7: La planificación estratégica y operativa de las AGLs es de carácter **participativo** y en ella se ha involucrado a sus miembros o asociados.

2. Sobre Comunicación

Hipótesis 8: Los procesos comunicacionales de las AGLs tienen un carácter **orgánico**. Por consiguiente, están orientados por una estrategia de comunicación correspondiente a las políticas, objetivos, misión y visión institucionales.

Hipótesis 9: Una mayor comunicación de las AGLs con sus miembros o asociados está directamente relacionada con la percepción de **legitimidad** y **representatividad** de éstas por parte de sus miembros y/o asociados.

Hipótesis 10: Las AGLs están dotadas de sistemas y medios de comunicación **modernos** que los utilizan en la comunicación con sus miembros o asociados y en sus procesos comunicacionales internos. Sin embargo, la ma-

yor modernidad de éstos no ha facilitado un flujo de comunicación adecuado al conocimiento real de las necesidades de sus asociados, ni le ha dotado de una mayor capacidad de respuesta a sus demandas.

Hipótesis 11: Las AGLs han establecido **alianzas** con actores de la sociedad civil y del Estado, constituyendo redes de socios estratégicos con los que cooperan en distintos emprendimientos y a los que mantienen debidamente informados.

3. Sobre Coordinación

Hipótesis 12: Las AGLs cumplen a cabalidad su rol de **mediaciones** entre el Estado (central y local) y la cooperación técnica (nacional e internacional) y son percibidas por éstos como canales apropiados de relacionamiento con los municipios.

Hipótesis 13: Las AGLs no cuentan con un sistema de registro de experiencias exitosas de municipios y otras AGLs, lo que impide la difusión de éstas entre sus socios, imposibilitando la retroalimentación de sus acciones sobre la base del **aprendizaje indirecto**.

4. Sobre Sostenibilidad

Hipótesis 14: A lo largo del tiempo las AGLs han logrado construir un patrimonio material adecuado a sus necesidades, lo que les posibilita cumplir adecuadamente su misión y visión institucionales (nueva hipótesis).

Hipótesis 15: El tipo de sistema financiero-contable utilizado, el balance entre ingresos y egresos, la eficiencia en el gasto y los mecanismos de control financiero establecidos por parte de las AGLs, evidencian un **manejo solvente, planificado, y transparente** de sus recursos, adecuado para su funcionamiento en el mediano plazo.

Hipótesis 16: El monto de sus recursos según su tipo de financiamiento, especialmente el correspondiente al porcentaje de ingresos proveniente de las aportaciones de los miembros, así como las estrategias de recuperación de recursos diseñadas, garantizan la **solvencia financiera** de las AGLs, y, por consiguiente, su **sostenibilidad** en el mediano plazo.

Hipótesis 17: Hay una planificación para el mediano plazo y, se han incorporado principios de sostenibilidad de la gestión de la AGL.

Capítulo 6

La representatividad de las AGLs latinoamericanas

1. ¿Cómo entender la representatividad?

La representatividad sería una cualidad política derivada de la conjugación de representación y legitimidad. Podría definirse como la *delegación de poder, mando y autoridad a un sujeto por parte de una comunidad, de acuerdo a determinadas convicciones ético-políticas, para que tome decisiones en su nombre*.

Al respecto, propongo que retomemos el concepto de Hanna Fenichel Pitkin sobre la representación como el “actuar en el interés de los representados, de una manera responsable ante ellos. El representante ha de actuar independientemente; sus acciones han de involucrar la discreción y el buen juicio; él debe ser quién actúa. Los representados han de concebirse como capaces de acción independiente y con juicio, y no meramente como aquellos a quien se cuida, y a pesar del potencial resultado de conflictos entre representantes y representados sobre lo que se debe hacer, ese conflicto normalmente no debe darse” (Pitkin, 1967: 209 t/n)⁴⁹. En lo referente a la legitimidad la defino como “la aceptación del punto de vista de que el poder formal es ejercido correctamente, de acuerdo con un conjunto de valores establecidos que arbitran las relaciones políticas” (Quintero, 1969: 8)⁵⁰.

49 Ese concepto de representación, nos permite mostrar las limitaciones de otras definiciones: “una de las características substanciales de la forma de gobierno republicano (consistente) en que los gobiernos, elegidos por el pueblo, obran en su nombre desde el poder y, por lo tanto, le ligan en sus actos como si éste mismo los hubiera realizado” (Borja, 1997: 834).

50 Una definición alternativa a ésta sería: la “...justificación ética del origen del poder, del ejercicio del mando político, de la procedencia y aplicación de la ley o de cualquier otro acto de la autoridad pública” (Borja, 1997: 576).

Con estas definiciones en mientes, caben algunas preguntas cuyas respuestas estarán avaladas por la evidencia recogida en el trabajo de campo. La primera pregunta a hacerse es: ¿Cómo construyen desde dentro, institucionalmente hablando, esa representatividad las seis AGLs centroamericanas estudiadas? La respuesta dice relación al carácter y *status* jurídico de su asociatividad, a la forma como cada AGL construye sus capacidades técnicas y administrativas y a los contenidos dados por cada una de ellas a la representación política de sus miembros. Veamos qué resultados obtuvimos.

2. Sobre el carácter de la asociatividad y el tipo de membresías

De las 24 AGLs sobre las que se dispone de esta información (no se cuenta con ésta ni para AMB-Bolivia, ni para AMPE), 21 (87.5%) registran una *asociatividad voluntaria*. La única AGL de asociatividad obligatoria de las 6 centroamericanas (16.7%) es la hondureña (AMHON); y, las únicas otras en Sudamérica son dos ecuatorianas (AME y COMAGA). La CGLA, también ecuatoriana, tiene una asociatividad voluntaria.

La variada gama de membresía que ostentan las AGLs latinoamericanas incluye las siguientes categorías de afiliados: 1) a los municipios como instituciones y localidades representados por sus autoridades, sean éstos los alcaldes o los concejales (todas menos OPACI, ANADIS y ADAVE); 2) a otras asociaciones de gobiernos locales, generalmente regionales, fronterizas, federaciones, CDAs (los casos de FAM-B, ABM, CNM, FCM, AMPE, FEDOMU, COMURES, ANAM, AMUNIC, UNGL y AMHON); 3) a los principales ejecutivos electos de los municipios, según el nombre que le dan en los diversos países⁵¹ (todas las centroamericanas, FAM-B, AMB, FNP, FCM, CGLA, COMAGA, OPACI, AMPE, ANADIS, CNI, y ADAVE); 4) a concejales/as (AMUNIC, AMUPA, FAM-B, AMB, CGLA, COMAGA, OPACI, AMPE), y, 5) a funcionarios, y síndicos (UNGL); 6) a también a funcionarios municipales (solo

51 En América Latina se usan diversos apelativos para designar a la principal autoridad municipal, siendo el de *Alcalde* usado en México, Ecuador, Perú, Bolivia, Colombia, Venezuela, Chile; el de *Intendente* se usa en Argentina, Paraguay y Uruguay; en Brasil se denominan *Prefeitos* y en la República Dominicana se llaman *Síndicos*, país en el que los Concejos Municipales, llamados también *Ayuntamientos* en México, se denominan *Salas Capitulares*. En Centroamérica hay dos tipos de alcaldes: de municipios y distritales, como lo particularizo en los respectivos Perfiles de las AGLs que constan en la segunda parte de este trabajo.

los casos de FCM y AMPE), y 7) a otros tipos de miembros no siempre especificados y que pueden comprender hasta delegados de partidos o movimientos políticos, como en la CGLA, FAM-B, CNM, CGLA, FENAMM, y OPACI).

Esta crecientemente diversa membresía, cuya tendencia predominante es a incluir a las autoridades electas de diferente tipo, sin distinciones partidistas, sin duda fortalece su representatividad, a la vez que influye en sus modelos de desarrollo institucional.

Hay, sin embargo, diferencias según las regiones. Así en América Central, no existe en ninguna AGL estudiada tipos político-partidistas de membresías, ni se restringe la elección de autoridades por afiliación a movimiento o partido político alguno. Pero, si existen dos casos en los que han surgido tipos político-partidistas de membresías, en otras regiones. Son los de la cercana AALMAC en México, cuya membresía prácticamente se restringe a la afiliación partidista *perredista*⁵² de las autoridades de los ayuntamientos⁵³, y el caso de la CGLA, que deberá aún autentificar el proceso de pluralidad de la asociación como algo real. Mientras tanto, se restringe, en la práctica, a las autoridades electas cercanas al MUPP-NP⁵⁴, afiliadas a ese movimiento político.

El estatuto jurídico de las AGLs

La mayor parte de las asociaciones municipales estudiadas están jurídicamente adscritas al derecho público latinoamericano con la excepción de las AGLs de Chile, México, El Salvador, Guatemala, Honduras y Panamá, países en los cuales, para su funcionamiento inicial, se tuvieron que cobijar (caso de Chile y México) bajo el manto del derecho asociativo privado, aunque actualmente transitan hacia una protección del derecho público. Por su parte, cuatro de las seis asociaciones municipales centroamericanas (COMURES, ANAM, AMHON, y AMUPA) se cobijan para su funcionamiento, bajo el manto del derecho asociativo privado, pero se definen como de utilidad pública. La UNGL (Costa Rica) y la AMUNIC (Nicaragua) están jurídicamente adscritas al derecho público de sus respectivos países. Es decir, todas gozan de

52 Del Partido de la Revolución Democrática, de México.

53 Paz, 2003: 71. Esto parece haber cambiado desde 2002, cuando esta AGL “comenzó a incorporar” a “municipios cuya solicitud de incorporación a la asociación ya ha pasado por la aprobación del cabildo, y ya no a autoridades locales pederristas” (Paz, 2003: 72).

54 Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País, de Ecuador.

una plena juridicidad para su funcionamiento. De las 26 estudiadas, solo 13 declaran tener un total de 334 oficinas regionales para su gestión⁵⁵.

4. La construcción de sus capacidades técnicas y administrativas

De las veinte y seis AGLs estudiadas se dispone de información sobre el número de funcionarios/as para 24 de ellas: las 6 centroamericanas (100% del total), y 18 de las investigadas en 2004 (90% del total)⁵⁶. Estas 24 asociaciones registran un total de 1,147 funcionarios/as (un promedio aproximado de 44.1 funcionarios/as por AGL).

Considerando el género, 809 (71.3%) son hombres, y 338 (28.7%) mujeres. Esta elevada concentración masculina es rebasada, incluso, en el caso de 10 países (50%): Argentina, Chile, Ecuador, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Uruguay y Venezuela en los que la concentración masculina alcanza el 83%, 80%, 74% (COMAGA-Ecuador), 82.1%, 92.1% (FENAMM-México), 86.4%, 77.4%, 77.1%, 89.5% y 88%, respectivamente (Véase *Cuadro No. 8*). En cambio, en la UNGL-Costa Rica, la AMMAC-México, y en la AMUNIC-Nicaragua, hay un 60.9%, 48.1% y 41.2% de mujeres respectivamente. En las dos AGLs centroamericanas, la dirección ejecutiva también está en manos de mujeres.

Por otro lado, de los 248 técnicos, 163 (65.7%) son hombres y 85 (34.3%), mujeres. En cambio, de los 208 administrativos, 91 (43.7%) son hombres y 117 (56.3%), mujeres. Finalmente, de los 145 correspondientes al rango "Otros", 86 (59.3%) son hombres y 59 (40.7%) son mujeres. *Estas cifras revelan el predominio de una política tradicional en lo relativo al género, así como la vigencia de roles tradicionales de género al interior de la mayoría (22 de 24) de AGLs, evidenciando este campo como una de sus asignaturas pendientes.* (Véase *Cuadro No 9*).

Observando el número total de personal según nivel político, técnico, administrativo y correspondiente a otros rangos, tenemos que 546 funcionarios/as (47.6%) corresponden al nivel político; 248 (21.65%) al gerencial-téc-

55 Aunque la respuesta de AMUNIC a este mismo asunto no reconocía como "oficinas regionales" las de las Asociaciones Departamentales, al ser éstas miembros de la AGL nacional, todas son, en la práctica, oficinas regionales de aquella.

56 No hay información sobre AMB-Bolivia, ANADIS de Perú. Sobre AALMAC hay información parcial que se incluye en el análisis.

nico; 208 (18.1%) al administrativo, y 145 (12.7%) a otros rangos (contratados/as, cooperantes, etc). Es decir, por cada AGL estudiada, se registraría un promedio de 21 funcionarios en el nivel político, 9.5 en el técnico, 8 en el administrativo, y 5.6 en otros rangos. Pero existen diferencias regionales internas.

Así, la tendencia a Comités Ejecutivos (u otra nomenclatura) menos numerosos aún, con porcentajes inferiores al promedio centroamericano se evidencia en 4 casos de esa región (66.6% del total) (UNGL-Costa Rica, AMHON-Honduras, AMUNIC-Nicaragua, y AMUPA-Panamá). Asimismo, un reducido número de personal técnico con porcentajes inferiores al promedio centroamericano es la tónica en 4 AGLs (66.6% del total de 6)⁵⁷.

Cuadro Nº 8
Número de personal de AGLs según
género y suficiencia (2004/2005)⁵⁸

AGL	Total	Hombres	%	Mujeres	%	Déficit de personal (%)
1. FAM-A	35	29	83.0	6	17.0	30
2. AMB	ND	ND	ND	ND	ND	ND
3. FAM-B	94	67	71.3	27	28.7	ND
4. ABM	27	18	66.7	9	33.3	ND
5. CNM	118	80	67.8	38	32.2	20
6. FNP	20	12	60.0	8	40.0	ND
7. ACHM	25	20	80.0	5	20.0	50
8. FCM	103	72	69.9	31	30.1	20
9. UNGL	23	9	39.1	14	60.9	10
10. AME	63	35	55.6	28	44.4	0
11. CGLA	16	11	68.7	5	33.3	50
12. COMAGA	23	17	74.0	6	26.0	0
13. COMURES	76	50	65.8	26	34.2	20
14. ANAM	39	32	82.1	7	17.9	90
15. AMHON	48	29	60.4	19	39.6	10
16. AALMAC	42*	32	76.2	10	23.8	ND
17. AMMAC	81	42	51.9	39	48.1	ND
18. FENAMM	76	70	92.1	6	7.9	ND
19. AMUNIC	34	20	58.8	14	41.2	15
20. AMUPA	22	19	86.4	3	13.6	66
21. OPACI	62	48	77.4	14	22.6	5
22. AMPE	20	14	70.0	6	30.0	500
23. ANADIS	ND	ND	ND	ND	ND	ND
24. FEDOMU	48	37	77.1	11	22.9	ND
25. CI	19	17	89.5	2	10.5	40
26. ADAVE	33	29	88.0	4	12.0	50
TOTAL	1.147	809	71.3⁵⁹	338	28.7⁶⁰	

* Solo se cuenta con el dato del personal del nivel político.

Fuente: Instrumentos aplicados a informantes claves de las AGLs

Elaboración del autor

57 Estas son: UNGL, ANAM, AMUNIC, y AMUPA.

58 Los datos de los países sudamericanos, de México y República Dominicana, corresponden al año 2004. Los de los países centroamericanos son del 2005.

59 Promedio de 24 AGLs sobre las que se tienen datos.

60 Promedio de 24 AGLs sobre las que se tienen datos.

En los 12 países investigados en 2004, la tendencia a Comités Ejecutivos más numerosos aún, con porcentajes superiores al promedio sudamericano, mexicano y caribeño, (esto es, entre 56% y 92%) se evidencia en 7 casos (39% del total) (FAM-Argentina, FNP, FCM, CGLA, FENAMM, FEDOMU y ADAVE).

En contraste, un reducido número de personal técnico con porcentajes inferiores al promedio latinoamericano es la tónica en 15 AGLs (57.7% del total de 26)⁶¹.

Cuadro N° 9
Número de funcionarios según nivel y género
en las AGLs latinoamericanas (2004 / 2005)⁶²

Nivel de los funcionarios/as	Total	% sobre el total	Hombres	%	Mujeres	%
Político	546	47.6	469	85.9	77	14.1
Gerencial-Técnico	248	21.6	163	65.7	85	34.3
Administrativo	208	18.1	91	43.7	117	56.3
Otros	145	12.7	86	59.3	59	40.7
TOTAL	1.147	100	809	63.7	338	36.3

Fuentes: Instrumentos aplicados a informantes claves de las AGLs

Elaboración del autor

Preguntémonos ahora: ¿En qué condiciones se desenvuelve este personal? ¿Es suficiente su número para el cumplimiento de su misión institucional?

Cabe indicar, primeramente, que de las 23 AGLs, que proporcionan esta información, 18 (78.3%) afirman que su actual orgánico funcional es adecuado para el cumplimiento de sus funciones y objetivos, mientras 5 (21.7%) consideran lo contrario y creen que deben actualizarse, reformarse o adecuarse a las nuevas circunstancias de crecimiento y desarrollo institucional.

Respecto a si las AGLs pagan salarios competitivos en el mercado laboral local, parecería que 12 de ellas (52.5%), a pesar de las difíciles condiciones

61 Estas son: FAM-Argentina, ABM, FNP, ACHM, FCM, COMAGA, CGLA, ANAM, FENAMM, OPACI, AMPE, AMUPA, FEDOMU, CNI y ADAVE.

62 Los datos de los países sudamericanos, de México y República Dominicana, corresponden al año 2004. Los de los países centroamericanos son del 2005.

económicas en las que se desenvuelven sus países, sí pagan a su personal con salarios competitivos, mientras 11 (47.8%) no lo hacen, aunque dan otros estímulos materiales a sus funcionarios/as.

En relación a la suficiencia de personal técnico en la planta institucional, de las 21 AGLs sobre las que se dispone de información sobre este punto, 17 (80.9%) declaran la insuficiencia de dicho personal, y 4 (19.1%) consideran que los hay en números suficientes.

Sin embargo, casi la totalidad de los funcionarios/as consideran que el personal técnico es idóneo y que reúne suficientes capacidades y destrezas (95.2%), y un alto porcentaje (80%) señalan lo mismo respecto al personal administrativo. Admiten que han capacitado a su personal técnico y administrativo en el último año.

De las 20 AGLs investigadas en el 2004, solo un 50% de ellas habían capacitado a sus recursos humanos en el 2003 y un 40% indicaron que algunos de sus empleados siguieron cursos de profesionalización y especialización por su cuenta en ese mismo año. En el caso de 13 AGLs (81.2%) se registra una política de apoyo a las iniciativas de capacitación por cuenta propia de sus empleados. Mientras que en el caso de las centroamericanas, el 100% señala que algunos de sus empleados siguieron cursos formales de profesionalización y especialización en ese mismo año. En el caso de las seis AGLs se registra una política de apoyo a las iniciativas de capacitación por cuenta propia. En su conjunto, entonces, 12 AGLs capacitaron al personal administrativo, y la mayoría no lo hizo (el 52.4%), aunque sí dio apoyo a la capacitación emprendida por la iniciativa del mismo personal. Por su parte, en 16 AGLs (72.7%) algunos funcionarios sí tuvieron cursos de especialización y profesionalización. En 6 sabemos a ciencia cierta que no los hubo, o sea en al menos una tercera parte de las AGLs.

Cuadro N° 10
Indicadores de construcción de las capacidades institucional
de 26 AGLs latinoamericanas (2004 / 2005)⁶³

Indicador	Si según # de AGLs	% ⁶⁴	No según # de AGLs	%
Orgánico funcional adecuado a fines institucionales	18	78.3	5	21.7
Paga salarios competitivos	12	52.2	11	47.8
Suficiente personal técnico	4	19.1	17	80.9
Suficiente personal administrativo	7	33.3	14	66.7
Capacidad y destrezas idóneas de personal técnico	20	95.2	1	4.8
Capacidad y destrezas idónea del personal administrativo	16	80	4	20
Capacitó al personal técnico en 2004/ 2005	12	54.5	10	45.5
Capacitó al personal administrativo en 2004/ 2005	10	47.6	11	52.4
Apoya capacitación por iniciativa de personal	19	86.4	3	13.6
Algunos funcionarios siguieron cursos especialización y profesionalización	16	72.7	6	27.3

Fuente: Instrumentos aplicados en trabajo de campo

Elaboración del autor

5. La percepción de estas capacidades técnicas y administrativas por parte del entorno institucional de las AGLs

Independientemente de su composición ya anotada, cuando se inquirió a un total de 83 representantes de las instituciones del entorno en los 18 países (alcaldes, alcaldesas, funcionarios/as estatales y de las agencias de la cooperación internacional) si ellos consideraban que las AGLs tenían “capacidad técnica para apoyar a las municipalidades en sus demandas de asistencia”, 37 de ellos (el 44.6%) respondieron afirmativamente; 43, o sea el 51.8% dijeron que no, y tres (3.6%) dijeron que no saben. Concomitantemente, al interrogarles sobre si las AGLs que conocían tenían capacidad administrativa y financiera para manejar eficientemente los fondos de la cooperación nacional

63 Los datos de los países sudamericanos, de México y República Dominicana, corresponden al año 2004. Los de los países centroamericanos son del 2005.

64 Porcentaje del total de AGLs que contestaron estas preguntas.

e internacional, una mayoría de 48 (57.8%) respondieron positivamente. Sin embargo, el 20.5% respondieron que no sabían y un 21.7% dieron una respuesta negativa.

En la misma línea, al indagárseles a los 25 alcaldes/as entrevistados/as si en los programas y proyectos impulsados por sus municipios era frecuente apoyarse en las AGLs, 15 de ellos/as (60%) respondió afirmativamente, ocho (o, el 32%) lo hicieron negativamente, mientras que dos (8%) respondieron no saber, a la par que uno de ellos aclaraba no tener conocimiento de la materia por haberse recién posesionado.

Además, el 68% de los alcaldes (17 de ellos/as) consideró que sus municipios sí habían recibido apoyo técnico y financiero de las AGLs en los programas y proyectos de sus municipios; siete (28%) dijeron que no y uno (4%) respondió no saberlo. Ampliando el visor de la consulta, y considerando a todos los representantes del entorno institucional interrogados sobre el mismo asunto, es decir, incluyendo a funcionarios estatales y de la cooperación internacional, los resultados globales se modifican: solo el 42.2% responden afirmativamente; el 49.4% lo hacen negativamente; y, los restantes 8.4% no saben responder la pregunta.

La indagación fue más allá. Cuando se interrogó sobre si las AGLs habían podido sostener y replicar en los municipios la asistencia técnica, o capacitación ofrecida por esas instituciones del entorno, una mayoría sólida del 61.4% respondió en positivo; el 27.7% brindó una respuesta negativa, y otro 20.9% dijo no estar enterado.

6. Cobertura de la representación política de las AGLs y su respectiva percepción por parte del entorno institucional

La evidencia recogida en el *Cuadro No. 11* nos revela que las AGLs latinoamericanas estudiadas, consideradas en su conjunto, han adquirido positivamente una cobertura significativa en la representación política de los municipios de sus países. Y lo hacen con municipios de todos los rangos de población (pequeños, medianos, grandes y de zonas metropolitanas), por lo cual se las debe considerar instancias representativas del asociativismo municipal. Así, en los 18 países estudiados, el 86.5% de los municipios tienen menos de 50,000 habitantes, el 10.5% son municipios cuyas poblaciones van de 100,000 a 300,000 habitantes y solo un 3% de ellos (432 municipios de los cuales solo once están en Centroamérica) tienen más de 300,000 almas, evidenciando lo

ya afirmado arriba sobre un grado de urbanización mucho menor para América Central comparado con el resto del continente. Las AGLs de los 6 países centroamericanos tienen una cobertura total en la representación política de los municipios de sus países. A nivel sub-regional, es la de mayor cobertura de representación política.

Estos hallazgos están corroborados también por los criterios del entorno institucional externo a las AGLs. Precisamente, la misma realidad se percibe con absoluta claridad en esos actores, cuyos criterios y opiniones también investigamos. Así, cuando 83 representantes de dicho entorno (compuesto por 25 alcaldes, 28 funcionarios de entidades estatales y 30 representantes de agencias internacionales), reflexionan a este respecto, una abrumadora mayoría 69 personas (83.1%) apreció que las AGLs latinoamericanas representan adecuadamente a los municipios. Solo once personas (un bajo 13.2%) respondió con un “No”, mientras únicamente tres entrevistados (un 3.6%) dijo desconocer sobre la cuestión⁶⁵.

De igual modo, cuando se sondeó su criterio, como personas cercanas al funcionamiento de las AGLs, acerca de si la forma cómo se habían nombrado a los directivos de las AGLs había sido legítima y por tanto democrática, 64 entrevistados de los 83, es decir un 77.1% asintió positivamente. Solo un bajo 7.2% creyó que no lo era, y 14.4% respondió desconocer el asunto, mientras 1.9% no respondió. Valga aclarar que estas cifras globales pueden esconder el hecho de que nadie en Centroamérica respondió negativamente, ni se abstuvo de contestar o dijo no conocer del tema. Así, la evidencia tanto cualitativa, como la cuantitativa, nos habla de una muy alta representatividad de las AGLs, latinoamericanas, con el matiz que exhiben, aún más positivamente, las del istmo centroamericano.

De la misma forma, por la evidencia sintetizada en el *Cuadro No. 11*, aparece que existe una *tendencia general* del asociativismo “en toda” América Latina a representar más acentuadamente a los municipios en la medida en que ascienden en sus rangos poblacionales. Según este ordenamiento de los datos, la hipótesis 2 sobre representatividad, se probaría. Es decir, parecería

65 Valga añadir que en el caso de las AGLs centroamericanas el 100% de los entrevistados contestó positivamente, mientras que en la investigación realizada sobre los 12 países de América del Sur, México y R. Dominicana, el 63.5% de los 52 entrevistados asintieron positivamente ante esta inquietud.

comprobarse que la representación política de las AGLs aumenta en una proporción directa al aumento del rango poblacional de los municipios. Esto, sin embargo, es solo cierto en algunos y no en todos los países.

La investigación comparada demostró, sin embargo, que esto es falso si se lo atribuye, indiscriminadamente, a todas las regiones. Así por ejemplo, en el caso de América Central, cuya cobertura de representación por rango de municipios la exponemos en el *Cuadro No. 12*, descubrimos, al realizar este simple ejercicio, que no existe tendencia general a representar más acentuadamente a los municipios en la medida en que ascienden en sus rangos poblacionales. Así pues, la hipótesis 2 quedaría, en este caso, falsificada⁶⁶.

Como lo revela fehacientemente el cuadro, en dicha región se comprueba que *la representación política de las AGLs es homogénea en todos los rangos poblacionales de los municipios*. Más vale, por ciertas observaciones recogidas en la observación directa, durante el trabajo de campo, habría, en algunos casos, cierta distancia interpuesta por algunos municipios muy grandes, en dos o tres países, respecto a sus AGLs. Pero, incluso en esos casos, ellos también mantienen sus membresías (Quintero, 2005).

7. Las AGLs: ¿instituciones partidistas o mediaciones del sistema político?

Las AGLs hacen parte de una nueva institucionalidad construida desde una acción política local orientada a impulsar la autonomía municipal, reivindicar el desarrollo económico regional y/o lugareño, e impulsar la participación ciudadana. Ahora bien, en los sistemas considerablemente centralizados de toma de decisiones y administración que se habían desarrollado en América Latina, en condiciones a veces muy precarias para la democracia de sus pueblos, y que se conservan en muchos países, la mayoría de los cuerpos administrativos se encontraban y se encuentran, en gran medida aún, en los niveles más altos de administración. Nivel en que se encuentra también, en general, el conjunto del sistema de partidos políticos latinoamericanos. En la mayor parte del continente, el asociativismo municipal tuvo que sortear muchos obstáculos en su desarrollo. Tanto en América Central, región en la que cuatro de los seis países sobrellevaron guerras civiles en la segunda mitad del

66 Se evidencia, entonces, que a pesar de que las grandes ciudades predominan en el asociativismo de algunas regiones y países, hay países en los que lo urbano no predomina.

Cuadro N° 11
Cobertura de representatividad por rango de municipios según
población en 18 países y 26 AGLs latinoamericanas (2004 / 2005)⁶⁷

Rangos según número de habitantes	Número de municipios ⁶⁸	% según categorías	Nº de municipios miembros de las AGLs ⁶⁹	% de municipios afiliados por categorías poblacionales
Menos de 10.000	6.666	46.7	2.105	31.6
10.001-50.000	5.687	39.8	2.979	52.4
50.001-1000.000	923	6.5	509	55.1
100.001-300.000	578	4.0	394	68.2
300.001-1'000.000	199	1.4	162	81.4
Más de 1'000.000	32	0.2	37⁷⁰	100
Sin datos	201	1.4	-	-
Total parcial⁷¹	14.286	100.0	6.186	
Total real⁷²	16.142		13.591⁷³	84.2

Elaboración del autor

siglo pasado y alcanzaron también la paz en las últimas dos décadas, como en el Cono Sur y Brasil, donde cruentas dictaduras simplemente negaban el asociativismo social, la mayoría de los cuerpos administrativos se encontraban en los niveles más centralizados del Estado, en el cual se encontraba también, a veces fuertemente imbricado con ellos, un sistema de partidos políticos predominantes. Pero, con una importante salvedad: los movimientos guerrilleros

67 Los datos de los países sudamericanos, de México y República Dominicana, corresponden al año 2004. Los de los países centroamericanos son del 2005.

68 Se tiene datos según rangos para los 18 países. En el caso del Perú solo se tiene datos por rangos para los municipios provinciales (241), no para los distritales (1. 829).

69 Se tiene datos según rangos para 21 de las 26 AGLs. Faltan para FAM-Argentina, ABM, FENAMM, AMPE y ANADIS.

70 En este caso el número de municipios miembros de las AGLs es mayor al número de municipios del país dada la yuxtaposición de membresías de los municipios a las AGLs.

71 Correspondiente a la suma de estas cifras parciales.

72 Considerando el número total de municipios del país y de los municipios miembros de las AGLs.

73 Este número de municipios afiliados corresponde al de afiliados reclamados por las 26 AGLs latinoamericanas. Como en varios países hay yuxtaposición de afiliaciones, la cantidad (de 13. 591) no corresponde al dato en el *Cuadro No. 7*.

Cuadro N° 12
Cobertura de representatividad por rango de municipios
según población en 6 países centroamericanos (2005)

Rangos según número de habitantes	Número de municipios	% según categorías	N° de municipios miembros de las AGLs ⁷⁴	% de municipios afiliados por categorías poblacionales
Menos de 10.000	394	32.83%	394	32.83%
10.001-50.000	647	53.92%	647	53.92%
50.001-1000.000	100	8.33%	100	8.33%
100.001-300.000	48	4.00%	48	4.00%
300.001-1'000.000	9	0.75%	9	0.75%
Más de 1'000.000	2	0.17%	2	0.17%
Total real	1,200	100.00%	1,200	100.00%

Elaboración del autor

o insurgentes que habían tomado las armas en América Central, como un recurso de lucha por el poder, han devenido en su totalidad en partidos políticos institucionalizados, y han adquirido o intenta adquirir, una trayectoria municipalista, local y regional de lucha. Y tienen, en la institucionalidad estatal, a la par que otros partidos afincados desde el campo tradicional, una significativa representación en los municipios de esos países.

En este contexto, y por todo ello, es interesante observar que cuando se interroga al entorno institucional acerca de la política institucional de las AGLs respecto a si ésta responde a las directrices de los municipios del respectivo país, o a las directrices de los partidos políticos representados en el directorio de ellas, el 67.5% de los observadores consultados (56 de 83) creen que las AGLs responden a los municipios en sus políticas institucionales⁷⁵. El 32.5% restante considera que responden partidísticamente.

Esto significa que, consideradas en su conjunto, las asociaciones municipalistas ya han logrado, o están logrando, una autonomía moderna que las constituye en un *proyecto expansivo y renovador*, no afincado en la verdad parcial de una política que representa intereses específicos, sin perder sus capaci-

74 En la investigación de campo, conseguí información para las 6 AGLs.

75 En el caso de los 6 países centroamericanos las respuestas acordes con este criterio suben al 71%.

dades de interlocución política. En efecto, un 25.3% también las considera como interactivas hacia las directrices del sistema de partidos políticos, que obviamente, hacen parte del sistema de representación política en los diversos países. Sobre este importante asunto, aunque las respuestas a veces demoraban, nadie se eximió de darlas en el estudio sobre las AGLs centroamericanas, no así en el caso de las primeras 20 AGLs estudiadas en 2004⁷⁶.

En este contexto, su impulso innovador y renovador está en curso. Así, al parecer, debería ponderarse el criterio de quienes las observan desde los municipios, las instituciones estatales y desde la cooperación internacional, y consideran (en un 54.2%) que sí son espacios que permiten que sus instituciones participen en la formulación de planes estratégicos y operativos⁷⁷. Esa medianía de criterios, pues la otra mitad considera que aún no lo han sido o no responden, sin duda les plantea nuevos desafíos en su camino hacia la modernidad y el desarrollo.

8. La capacitación

La hipótesis propuesta en el diseño general de esta investigación se refiere a que las “acciones de capacitación y asistencia técnica proporcionadas por las AGLs se han orientado a la modernización de la gestión municipal y a la promoción de procesos de descentralización, siendo reconocidas socialmente como entidades fundamentales en el impulso a dichos procesos”⁷⁸. Varias entradas a la evidencia recogida nos permitirán comprobar o no dicha proposición.

8.1. La infraestructura de la capacitación

En términos de infraestructura de capacitación, 21 AGLs (80.8%) indican que disponen de salas de capacitación, sumando entre ellas 48 salas (un promedio de 1,8 por AGL). En su mayoría (14,54.8%) éstas exhiben una muy moderada capacidad (entre 10-35 personas); las 12 restantes evidencian una mediana capacidad (entre 35 a 60 personas). Por otra parte, 4 AGLs sudame-

76 En ese caso, un 11.5% dijo no saber o prefirió no responder la pregunta.

77 Este criterio aumenta a 64.5% en América Central y es de 48.1% en el resto, considerado en su conjunto (12 países estudiados en 2004).

78 Reformulada en documento presentado: Quintero, junio 2004.

ricanas indican que también poseen auditorios (FAM-A, ABM, AME y AM-PE). Sin embargo, todas ellas utilizaron salas de reunión externas durante el trimestre enero-marzo/2004 en múltiples ocasiones (en conjunto, 140 veces, un promedio de 9 por AGL). Las AGLs centroamericanas no poseen *auditorios* propios para reuniones o capacitación, con mayor capacidad para audiencias numerosas, y todas utilizaron en 178 ocasiones (un promedio de 30 veces por AGL) salas de reuniones o aulas de capacitación *externas* durante el último trimestre⁷⁹.

Por otro lado, de las 26, únicamente 7 asociaciones (un 27%) poseen una biblioteca o centro de documentación convencional, más bien modestas dado el número de volúmenes registrados (4, entre 100 y 800; una centroamericana con un fondo de 2,000, y 2 -ABM y AME- con 6.000 y 10.000, respectivamente), contabilizando entre ellas un total de 19,632 volúmenes. Todas ellas están abiertas al público, y de las 5 que consignan el tipo de consulta, 6 (71.4 %) indican una de tipo manual, 1, automatizada y otra, un sistema de consulta mixto (manual y automatizado) y, un promedio de 90 usuarios semanales. En similares términos, solo una AGL posee una biblioteca virtual⁸⁰.

Como se puede apreciar, las AGLs latinoamericanas, con muy heterogéneo apertrechamiento para esta función, poseen una infraestructura de capacitación *básica*, que requiere ser reforzada y ampliada.

8.2. Trabajo de campo con municipios

De 26 AGLs, 15 (57.73%) indican que tienen funcionarios haciendo trabajo de campo con los municipios (FAM-B, CNM, FCM, AME, COMAGA, AMMAC, OPACI, FEDOMU, CNI y ADAVE) UNGL, COMURES, AMHON, AMUNIC, y AMUPA). Cinco indican que no lo hacen y sobre las 5 restantes no hay información.

Las 15 AGLs movilizaron en el *último trimestre* (abril/julio 2005 y julio/septiembre para AMUNIC, y enero-marzo/ 2004, para las sudamericanas, mexicanas y la dominicana) un total de 200 funcionarios⁸¹ para proporcionar

79 Para 5 de las 6 AGLs el trimestre referido comprendió los meses de abril/junio de 2005. Y para AMUNIC comprendió el trimestre de julio/septiembre 2005.

80 La biblioteca virtual es de AMUNIC-Nicaragua.

81 De los cuales 47 son de las 5 AGLs centroamericanas, y 153 de las 21 sudamericanas, mexicana y dominicana.

capacitación y asistencia técnica a los municipios, de los cuales el 50% fueron de AME-Ecuador, un 15% de la CNM-Brasil, un 11% fueron de COMURES-El Salvador, y el restante 24% se repartió entre las otras 23 AGLs, en proporciones de 1 a 7 funcionarios⁸². En *promedio*, estos 200 funcionarios destinaron un 31.8% de su tiempo a estas actividades⁸³.

De las 26 AGLs estudiadas, he podido obtener datos de 11 de ellas sobre el volumen de recursos invertidos en este trabajo con los municipios (4 de América Central y solo 7 del resto del continente), calculándolo en base a la tablas de viáticos y remuneraciones reportadas o examinadas por mí en los archivos de ellas. Éste ascendió, en un trimestre, a US\$ 243,682.83⁸⁴ de los cuales el 41.04% correspondió a AMMAC-México, un 35.2% correspondió a COMURES-El Salvador, respectivamente, un 12,3% a la CNM-Brasil, marcándose luego una gran diferenciación y distancia en este tipo de gastos entre las AGLs, pues el resto se reparten en cifras que oscilan entre menos de US\$1.000 y cerca de US\$8,000.0 en un trimestre⁸⁵.

8.3. Acciones en capacitación

En lo que respecta a la acción en capacitación, propiamente dicha, de las 26 AGLs investigadas, 18 (69.2%) indicaron haber realizado, en total 172 eventos de capacitación en un trimestre –unos 6.6 por AGL- (102 las AGLs centroamericanas y 70 el resto⁸⁶), con la participación de 3,277 municipios, o sea un 24.1% de los municipios afiliados, y un 20.3% del total de los munic-

82 Este punto fue contestado solo por 9 AGLs.

83 Los porcentajes señalados por cada AGL oscilan entre el 60% (COMURES), el 50% (AMHON, AMUNIC, FEDOMU, AMMAC), un 40% de CNM y COMAGA; un 30% de AME-E; entre un 27% y 25% de FCM, FAM-B, ADAVE; el 20% de ANAM y el 10% de OPACI, UNG, y AMUPA).

84 US\$101, 365. 15 de las centroamericanas, y \$142. 317, 68 de las sudamericanas, mexicana y dominicana.

85 No se obtuvo información a este respecto sobre AMUPA y la UNGL en la investigación de las AGLs centroamericanas, y tampoco fue reportado el dato para AMPE, FENAMM, AALMAC, CGLA, ABM, FNP y ADAVE.

86 Son: FAM-A (14), ABM (12), ACHM (3), FCM (10), AME (4), COMAGA (1), AMMAC (4), OPACI (2), AMPE (6), FEDOMU (8), CGLA (6). Unos 6 eventos por AGL, al que asistieron 2.641 municipios y en el que participaron 4. 520 personas (unos 220 municipios y unas 377 personas por AGL en el período).

pios (636 centroamericanos y 2,641 de Sudamérica, México y R. Dominicana) de los 18 países estudiados, representados en los 9,160 cursantes (4,640 cursantes de las AGLs centroamericanas y 4,520 del resto). Valga destacar que en el trimestre investigado un 53% de los municipios centroamericanos participaron en dichos eventos de capacitación. El porcentaje de cobertura de esta acción hacia esos municipios osciló entre un 100% para COMURES, y AMUPA, un 90.2% en el caso de AMUNIC, un 81.5% para la UNGL, y el 27% para AMHON y ANAM, que reconocen la necesidad de impulsar este tipo de acciones con urgencia, pues exhiben una cobertura mucho menor a la de la mayoría.

Los temas preferentes de esos 172 eventos con currícula múltiple, fueron: *Gestión/administración y financiamiento* (136); temas *Jurídicos* (80), *Gobernabilidad* (71); y la *Descentralización* (34). Menos cursos se facilitaron en el antiguo tema de recursos humanos (1)⁸⁷, que incluso, no fue mencionado por ninguna AGL centroamericana, al parecer, ya cosa del pasado para ellas, y con buena base superado en su agenda del proceso, por la evidencia recogida⁸⁸. Cursos de formación virtual a municipios han sido impartidos solo por 6 AGLs (FAM-A, FAM-B, ABM, CNM, AMUNIC y COMURES) y para sus empleados este tipo de técnica es usado por FAM-B y por AMUNIC a través de teleconferencias (video-conferencias) y, vía internet, sobre el tema de descentralización fiscal. De igual forma, la AMHON hondureña también los realiza⁸⁹. Aparece también bajo el casillero de “otros temas” una currícula que incluye *tributación, ética, transparencia, inclusión y pactos sociales locales* (tratados indistintamente en 54 eventos).

La primera los realiza para sus empleados, a través de teleconferencias (video-conferencias), y vía Internet, sobre el tema de la descentralización fiscal. De igual forma, la AMHON hondureña también los realiza..

En todos los casos que registran información⁹⁰, sus directivos evalúan con índices altos y medios altos la capacitación impartida por sus AGLs: 16

87 No en todos los casos se consigna el número de cursos y participantes según temas.

88 Solo en el caso de la ANAM-Guatemala, no se consignó el número de cursos y participantes según temas.

89 El primer punto registra información de 16 AGLs y el segundo de 14.

90 Y este fue el caso para todas las AGLs centroamericanas investigadas, y para 16 de las 20 AGLs investigadas en 2004.

(72.7%) la califican de “satisfactoria” y 6 (27.3%) como “más que regular”, lo cual confirma el alto desempeño observado a través de otras fuentes y evidencias. Sea esto como fuere, algunos informantes claves si mencionaron coincidentemente que 4 AGLs (18.2%) tendrían índices bajos y medio bajos en su calificación subjetiva, y para dos de ellas, o sea para el 9%, dicen que la capacitación realizada, es “menos que regular” o la califican de “insatisfactoria”.

8.4. Producción de materiales de capacitación

En cuanto a la producción de materiales de capacitación, 14 de las 26 AGLs⁹¹ indican haber producido materiales de capacitación en 2003 ó 2004⁹². De éstas, 6 produjeron una sola línea de materiales impresos (libros, o folletos u hojas de capacitación), mientras las 8 restantes trabajaron en 2 líneas o más, tanto de materiales impresos como de visuales y virtuales (CDs, videos).

En términos cuantitativos se produjeron 80 materiales impresos (14 libros, 40 folletos, 26 hojas de capacitación, con un tiraje total de 473.234 ejemplares) y 33 materiales visuales-virtuales con un tiraje total de 155.019 ejemplares, lo que da un gran total de 113 productos de capacitación generados por las 14 AGLs, con un tiraje global de 628.253 ejemplares. Los tirajes fueron muy variados, según tipo de producto y AGL⁹³ y estuvieron en relación directa al tamaño del país y el número de municipios existentes en ellos, así como en función de la intensidad de sus acciones de capacitación (Véase *Cuadro No. 13*).

En conclusión, 21 de las AGLs investigadas registran una actividad en el terreno de la capacitación y asistencia técnica a los municipios, ora desti-

91 Son: UNGL, COMURES, ANAM, AMHON, y AMUNIC, FAM-A, ABM, CNM, ACHM, FCM, AME, AMMAC, ADAVE y CGLA.

92 Recuerdo al lector que las AGLs centroamericanas fueron estudiadas en 2005, y se recabó información sobre acciones realizadas para el 2004.

93 En los libros oscilaron entre 1,000 y 300 ejemplares para las AGLs centroamericanas, y entre 2.000 y 7000 ejemplares para las Sudamerica, México y R. Dominicana; asimismo, en los folletos, el tiraje oscila entre 1.000 y 89 para las centroamericanas y entre, entre 800 y 15.000 para las segundas; en las hojas de capacitación, dicho tiraje iba entre 1,000 y 89 para el primer grupo y entre 800 y 33.000 para las segundas; en los CDs, entre 300 y una unidades para las primeras y entre 800 y 1, 300 unidades para las segundas; y para los videos, entre 500 y 1 ejemplares, en el caso de las primeras y entre 1, 600 y 8,000 ejemplares para las segundas.

nando funcionarios al trabajo de campo con ellos, u organizando eventos de capacitación y produciendo materiales de capacitación. Sin embargo, cabe destacar que solo 8 de ellas, es decir el 38.1%, cubren estas tres áreas evidenciando un más alto perfil en este campo: UNGL, COMURES, AMHON y AMUNIC en Centroamérica y CNM, FCM, AME y AMMAC en Sudamérica y México. El grupo de 13 AGLs restantes (ANAM, AMUPA en América Central y de FAM-A, FAM-B, ABM, ACHM, COMAGA, CGLA, OPACI, AMPE, FEDOMU, CNI y ADAVE, en América del Sur, México y El Caribe) desarrolla actividades en una o dos de estas áreas. Cabe asimismo señalarse, que los medios empleados para esta actividad de capacitación, al parecer, son predominantemente tradicionales (eventos presenciales, materiales impresos), recurriendo solo en pocos casos a medios virtuales (v. gr. cursos por internet) en los casos de la FAM-Argentina, la FAM-Bolivia, la CNM-Brasil y la AMUNIC-Nicaragua.

En síntesis, entonces, podemos concluir que las AGLs sudamericanas, de México y El Caribe solo excepcionalmente parecen registrar una infraestructura adecuada a sus actividades de capacitación. La tónica dominante a este respecto parece ser una limitada infraestructura de capacitación disponible. Sin embargo, las AGLs centroamericanas sí registran una infraestructura básica adecuada a sus actividades de capacitación, y aunque evidencien cierto desarrollo desigual de ellas en el ámbito de la capacitación y asistencia técnica, han desplegado una intensa acción de amplia cobertura y relacionamiento con sus municipios, lo que nos permite presumir una gran capacidad para incidir en procesos efectivos de modernización, descentralización y democratización de la gestión municipal en América Central.

Por otra parte, la orientación temática de la capacitación, mostraría diferencias regionales: un mayor énfasis en los procesos de cabildeo jurídico y político, destacando su papel como representante política de los municipios, en el caso de las centroamericanas en su conjunto. También resulta relevante, en el caso de las AGLs centroamericanas, el tratamiento de nuevos temas relacionados a un manejo moderno, transparente y participativo de los gobiernos locales.

Para las AGLs sudamericanas, de México y El Caribe, esos temas aparecen menos salientes pero con importancia dada a los temas de modernización administrativa y financiamiento de las municipalidades, y, con menor frecuencia, los temas relativos al impulso de la descentralización, en el caso de la mayoría de ellas. Tal información evidenciaría un desarrollo desigual de las

AGLs en el ámbito de la capacitación y asistencia técnica, lo que permitiría presumir su desigual capacidad para incidir en procesos efectivos de modernización, descentralización y democratización de la gestión municipal en América Latina.

Cuadro N° 13
El desempeño de las AGLs en la capacitación (2003-2005)⁹⁴

AGLs	Tiene infraestructura capacitación Salas: SC Biblioteca: B	Tiene funcionarios en trabajo de campo	Organizó eventos de capacitación en trimestre (enero-marzo 2004) (abril-junio/2005)	Da cursos de formación virtual	Produjo materiales de capacitación (en 2003 / 2004)
1. FAM-A	SC	no	Si	Si	Si
2. AMB	ND	ND	ND	No	No
3. FAM-B	SC + B	Si	No	Si	No
4. ABM	SC + B	No	Si	Si	Si
5. CNM	SC	Si	Si	Si	Si
6. FNP	SC	No	ND	No	No
7. ACHM	SC + B	No	Si	No	Si
8. FCM	SC + B	Si	Si	No	Si
9. UNGL	SC	Si	Si	No	Si
10. AME	SC + B	Si	Si	No	Si
11. CGLA	No	ND	Si	No	Si
12. COMAGA	SC	Si	Si	No	No
13. COMURES	SC + B	Si	Si	No	Si
14. ANAM	SC	Si	Si	No	Si
15. AMHON	SC + CD	Si	Si	Si	Si
16. AALMAC	ND	ND	ND	No	No
17. AMMAC	SC + B	ND	Si	No	Si
18. FENAMM	ND	ND	ND	No	No
19. AMUNIC	SC+ BV	Si	Si	Si	Si
20. AMUPA	SC	Sí	Si	No	No
21. OPACI	SC	ND	Si	No	No
22. AMPE	SC	No	Si	No	No
23. ANADIS	ND	No	ND	No	No
24. FEDOMU	SC	Si	Si	No	No
25. CNI	SC	Si	No	No	No
26. ADAVE	SC	Si	No	No	Si

ND= no hay dato

SC= Salas de Capacitación; BC= Biblioteca Convencional; BV= Biblioteca Virtual; CD= Centro de Documentación.

Elaboración del autor

94 Los datos de los países sudamericanos, de México y República Dominicana, corresponden a los años 2003-2004. Los de los países centroamericanos son del 2004-2005.

9. Sobre recuperación y sistematización de experiencias exitosas

A este respecto se formuló, en el diseño una proposición referente a que las “AGLs no cuentan con un sistema de registro de experiencias exitosas de municipios y otras AGLs, lo que impide la difusión de éstas entre sus socios, imposibilitando la retroalimentación de sus acciones en base al aprendizaje indirecto”⁹⁵.

De las 22 AGLs estudiadas sobre las que se dispone de información sobre este punto (no hay datos sobre AMB, AALMAC, FENAMM Y ANADIS), solo 9 de ellas (41%) indican que tienen un sistema para recuperar prácticas exitosas (AMHON, COMURES, y la UNGL FAM-A, FAM-B, FNP, ACHM, FCM y AME).

Asimismo, solo 16 de las 26 (61.5 %) conocían, al momento del trabajo de campo, alguna de las bases de datos internacionales de buenas prácticas municipales (Hábitat, FEMUN, PGU, URBANET de la Red de la GTZ, FEMICA sobre género y Presupuesto Participativo, y la PIMEX), aún cuando solo 7 (27%) y las difunden todas ellas, y solo 7 utilizan alguna de ellas, entre ellas las de HABITAT y FEMICA. No obstante, al menos 17 AGLs responden que sí han difundido entre sus miembros experiencias municipales exitosas, especialmente en las áreas de capacitación (15), de gobernabilidad (14) y área administrativa/financiera (12), registrando menos frecuencia en el área de gobierno electrónico y en otras áreas no especificadas. En cambio, la AMUNIC, no difunde ni usa esas bases de datos, pero sí los de otras organizaciones, tales como, *Municipio Azul* de MARENA, y los de *Municipio Transparente* de una ONG llamada *Ética y Transparencia*.

Aún cuando, por lo visto, esta difusión de experiencias no se daría siempre de una manera racional y planificada, sino de manera espontánea, al parecer esto no habría impedido su conocimiento por parte del entorno en el que se desenvuelve.

En efecto, en el caso de 15 AGLs sudamericanas, de México y El Caribe, los informantes del entorno institucional evidenciaron estar informados de sus experiencias, recomendando la difusión de sus prácticas exitosas a nivel nacional e internacional en campos relativos a la capacitación (presencial y virtual), incidencia jurídica (leyes, reformas), desarrollo económico local (proyectos productivos), administración y gestión (planificación participati-

va, presupuesto participativo, gestión de recursos y finanzas municipales, automatización y gobierno electrónico, financiamiento y finanzas municipales, fortalecimiento institucional), asociativismo municipal (mancomunidad de proyectos), ordenamiento territorial, interculturalidad, salud y técnicas médicas tradicionales, entre otras. En el campo de la representación política las mismas fuentes indican relevantes experiencias en defensa de la autonomía, descentralización, participación ciudadana, promoción de foros orientados a la negociación de demandas del movimiento municipalista, promoción de diálogos, acuerdos y concertación con aliados y rendición de cuentas⁹⁶.

Sin embargo, lo que se descubre en el caso de las 6 AGLs centroamericanas estudiadas, es que la mayoría de ellas (4 de 6, es decir el 66.6%) han difundido entre sus miembros prácticas exitosas en el último año (2004), en las áreas administrativa (4), financiera (4), de capacitación y formación (4), gobernabilidad (3), financiamiento (4), protección de mujeres y jóvenes (1), desarrollo económico local (1), transparencia y rendición de cuentas (1), presupuesto participativo (1), y experiencias transfronterizas (1)⁹⁷. Tres de ellas (50%), también poseen, además, un sistema para recuperar y sistematizar las prácticas exitosas de sus miembros, y lo hacen mediante concurso de buenas prácticas, así como a través de una persona encargada de esta tarea (casos de AMHON, COMURES, y la UNGL).

Se puede, entonces, percibir que el conocimiento, difusión y uso de los datos de buenas prácticas internacionales es bastante amplio y se da de manera planificada en aquellas AGLs centroamericanas que las utilizan. A su vez, los aliados y asociados nacionales e internacionales del entorno de la totalidad de las AGLs centroamericanas evidenciaron estar informados de sus experiencias, y *recomendaron la difusión de sus prácticas exitosas* a nivel nacional e internacional en muchísimos campos, y que pasamos a anotar aquí, por AGL-país, dada la importancia de esta información por primera vez recogida en esta forma⁹⁸.

96 Información extraída de las respuestas cualitativas dadas por los informantes en las entrevistas. Lamentablemente, hay un déficit de respuestas en la investigación de algunas AGLs sudamericanas, que impide una mayor sistematización a este respecto aquí.

97 Son: COMURES, AMUNIC, UNGL y AMHON.

98 Información extraída de las respuestas cualitativas dadas por los informantes en las entrevistas. Este tipo de información no fue sistematizada para las otras 20 AGLs, dada la disparidad de la información recogida en el trabajo de campo (2004).

En el caso de la UNGL-Costa Rica recomiendan difundir sus experiencias en el campo *jurídico* (“El Foro de Desarrollo Local”, compartido con GTZ, CONALCO y FUNDEMUCA); en la *Defensa de la Autonomía* (la experiencia relacionada a la lucha presupuestaria del año 2004 por la recuperación de los fondos para la red vial cantonal; o, la lucha con demostrada firmeza ante la Sala Cuarta Constitucional para que se giren recursos a los municipios); en *Capacitación* (a municipios pequeños para que asuman el cambio y se reconozca la fuerza de los Consejos de Distritos); en el campo de *Automatización de Funciones* (la Creación de un Nuevo Sistema de Comunicación, con una página Web, de servicio a los municipios y la ampliación de cobertura del periódico para los municipios); y, en “otros campos” (la activa participación de la UNGL en la Coordinación de la Dirección Nacional de Servicio Civil impulsando políticas e instrumentos de fortalecimiento de la Carrera Administrativa Municipal).

En el campo de la *representación política* las mismas fuentes indican relevantes experiencias de la UNGL-Costa Rica, en defensa de la *Descentralización* (la experiencia de lucha por la reforma constitucional); en *Participación Ciudadana* (la reforma que está impulsando en lo electoral); en Asistencia Técnica (su esfuerzo serio para que la Planificación estratégica saliera de las bases), y en otros áreas (su alianza con ADECO sobre movimiento comunal).

En el caso de COMUREs-El Salvador, recomiendan difundir sus aprendizajes en el campo de la *Capacitación* (la experiencia de capacitación a los/as candidatos/as de todos los partidos a las Alcaldías, muy conocidos por la población como los Foros Políticos Multipartidarios para la Elección de Alcaldes); su capacitación en Gerencia Política;; en *Descentralización* (su rol en el proceso de descentralización, luchando por el tema del Agua Potable en el que la AGL ha apoyado a los municipios en los sistemas delegados para atender esa necesidad, apoyando convenios, y dando una asesoría jurídica muy importante). En el campo de la *representación política* las mismas fuentes indican relevantes experiencias de COMURES-El Salvador, en *Defensa de la Autonomía* (la lucha ante el Gobierno Central por el incremento de las transferencias del 6% al 7% del presupuesto a las municipalidades, conocida como “la lucha por un punto adicional”, que, habiendo sido aprobada por el legislativo había sido vetada por el Presidente de la República, por lo que la AGL lucharía ante la CSJ para “tumbar”, exitosamente dicho veto, consiguiendo “el 7%”); su constante práctica de cabildeo político, particularmente en la Asamblea Legislativa con la que ha trabajado una Agenda Legislativa en la respec-

tiva Comisión de Municipalismo, y, a través de sus partidos políticos, en defensa de la autonomía municipal; su trabajo en conjunto con todas las fuerzas políticas para sacar propuestas por consenso, habiendo tenido muy buenos resultados; la conformación de su Junta Directiva, de manera proporcional a los resultados de las elecciones, dando así representación a todos los partidos políticos en el gobierno de la AGL⁹⁹

En el caso de la **ANAM-Guatemala**, recomiendan difundir sus experiencias en el campo de la *Capacitación* (con RENICAM); en los *Aspectos Jurídicos* (el impulso al Código Tributario Municipal (CTM), que está en proceso de discusión en la legislatura); en los campos de la asistencia técnica, la defensa de la autonomía municipal, y en la automatización de funciones, sugiriéndose difundir también la revalorización hecha a la transparencia de la gestión municipal. En el campo de la *representación política*, las mismas fuentes indican su experiencia de tener un Consejo Consultativo como algo diferente, pues es un órgano colegiado de consulta, vigilancia y ampliamente integrado. Se menciona también en este ámbito, su gestión por la promulgación del CTM.

En el caso de la **AMHON-Honduras**, recomiendan difundir sus prácticas en el campo de la Capacitación (a los candidatos a alcaldes/as, en alianza con las ONGs territoriales que actúan como facilitadoras, proceso que coadyuva a la buena transición hacia los nuevos gobiernos municipales); también señalan, la publicación de un Manual para Unidades Técnicas); en el campo de la asistencia técnica (el sistema de Control Financiero Intermunicipal desarrollado a través de Gobernación); en el campo de la Descentralización (la creación del Manual Municipal de capacitación para Inversiones); en *Aspectos Jurídicos*, el impulso dado para la aprobación de la Ley de finanzas Municipales y la Ley de Carrera Administrativa Municipal, en la Asamblea Legislativa); en “Otros campos”, la consecución de su nuevo edificio para su sede en Tegucigalpa. En el campo de la *representación política*, las mismas fuentes indican como relevantes experiencias, su lucha y protesta por la descentralización fiscal efectiva y el derecho a la autonomía municipal en Honduras, durante 2003 y 2004, pues antes los municipios recibían el 1.7% del PGE, y hoy, debido a la activa participación de la AGL, reciben, de manera más equitativa, un 5% de

99 Véase el Perfil de COMURES, en la segunda parte de este trabajo, donde se explica más ampliamente este sistema de representación.

los ingresos tributarios del país, otorgado por ley. Esta experiencia acercó más a la AGL a la Asamblea Legislativa. Otras experiencias por difundirse son: el carácter de concertación logrado en la conformación de la Junta Directiva, donde hoy se discute “dosificadamente”, el impulso dado a las Mancomunidades, pues se han creado 55 de ellas, en el país; y, *last but not least*, la experiencia en *Descentralización Política* al asumir la política del llamado “Pacto Nacional para la Descentralización y el Desarrollo Local”.

En el caso de la AMUNIC-Nicaragua, recomiendan difundir sus experiencias en el campo de la *Autonomía* (la experiencia de los traspasos de los gobiernos locales, con Alcaldes electos recién desde 1996, que eran antes muy problemáticos, y cuyos obstáculos logró desbloquear AMUNIC. Asimismo, su capacidad de crecer y retrotraerse a través de especialistas puntuales que resuelven aspectos, por ejemplo, jurídicos. Un caso, no aislado fue la consecución de la Ley de Carrera Administrativa Municipal. Otros mencionan el apoyo para el fortalecimiento de los municipios y en los servicios que ellos ofrecen. En el campo de la *representación política* las mismas fuentes indican como relevante experiencia la consecución de la Ley de Descentralización Fiscal, cuya parte técnica puntual fue prácticamente obra de la AGL, y que fuera luego aprobada en un contexto realmente difícil, en el cual la AGL demostró mucha capacidad para trabajar en la Asamblea Nacional y poderla colocar en la agenda, al más alto nivel del aparato político, suscitando todo un debate nacional importante. Se considera un logro en defensa de la descentralización y autonomía municipales, también porque se sigue luchando para lograr que aquellas transferencias, hoy en aumento, sean entregadas a los municipios, haciendo que el GC respete su autonomía. Otra experiencia es su presencia, legalmente estatuida, en importantes instancias de decisión a nivel de organismos representativos.

Por último, en el caso de la AMUPA-Panamá, recomiendan difundir sus buenas prácticas en el campo de la Descentralización (la experiencia de Diseño de Planes Estratégicos de los Municipios); en el campo de la capacitación (la publicación de Manuales de Cargos y Funciones para los municipios; y su participación en FEMICA y FUNDEMUCA, que le permite enviar cuadros a formarse en programas de maestrías); también su inducción a alcaldes/as y concejales/as electos/as, en el contexto de una capacitación permanente brindada a los municipios; en el campo jurídico, (el impulso a la Ley de Descentralización, y a la nueva Ley de Régimen Municipal). En el campo de la *Descentralización*, (el haber proporcionado al GC un diseño de asignación

de partidas a los municipios, otorgándoles aquello que les corresponde). En el campo de la *representación política*, las mismas fuentes indican como relevantes experiencias su participación y liderazgo en el Consejo de Desarrollo Local (CONADEL); los Congresos Nacional de AMUPA, que además de expresar la representación y unificación de todos los municipios, logran atraer la participación y asistencia del Gobierno Central, lo que revela su posicionamiento e incidencia política; y el que la Junta Directiva se escoja de manera democrática con representación de todos los sectores y provincias.

11. Una aproximación cuantitativa: Índices de representatividad institucional y de representación política

Para sintetizar este tratamiento de la representatividad de las AGLs he desarrollado dos índices, cuyo valor es enteramente de aproximación a la realidad, aunque solo fuera por la única consideración de que están basados en los criterios de los actores internos de las propias AGLs que respondieron a los cuestionarios, de manera desigual, como también desigual fue el esfuerzo de cosecha investigativa. Esos criterios fueron combinados con puntajes otorgados, operacionalmente, por el autor, a varios indicadores identificados en la investigación.

Se trata, por lo tanto, de una exploración que no implica juicio de jerarquización alguno de las AGLs consideradas. Operacionalmente se podría definir a la “representatividad institucional” como la *capacidad que tiene o exhibe una AGL, en este caso, para hacerse presente en el entorno institucional de la sociedad civil y del Estado, articulando ante otros actores su programa y visión institucional*. Con el desarrollo de este índice se trata de ponderar el esfuerzo, la capacidad que cada aspecto de la vida institucional comporta en 18 países distintos, para cada AGL individualmente, en contextos con regímenes institucionales también diversos que las determinan y moldean de manera distinta (Véase *Cuadro No. 14*). El máximo valor del índice es de 12 puntos. El mínimo 0.0. El máximo valor del conjunto sería de 264 puntos. Así, las 22 AGLs, sobre las cuales se pudo obtener información en los cuestionarios, suman un total de 164 puntos, lo que da una ponderación correspondiente al 62.1%, que traducido al puntaje del Índice corresponde a 7.4. Esto podría considerarse como un *buen desarrollo institucional de despegue*. Quince de 22 se acercan a él o lo superan.

El segundo índice es el de “representación política”. El mecanismo de operacionalizar la construcción de este índice es el mismo, con valores otor-

Cuadro N° 14
Índice de representatividad institucional
de 26 AGLs latinoamericanas (2004 / 2005)¹⁰⁰

PAIS	ORGANIZACIÓN	INDICE (sobre 12 puntos) ¹⁰¹
1. ECUADOR	AME	11
2. EL SALVADOR	COMURES	11
3. BOLIVIA	FAM (B)	9
4. BRASIL	ABM	9
5. HONDURAS	AMHON	9
6. PARAGUAY	OPACI	9
7. ARGENTINA	FAM (A)	8
8. BRASIL	CNM	8
9. CHILE	ACHM	8
10. COLOMBIA	FCM	8
11. PANAMÁ	AMUPA	8
12. REPUBLICA DOMINICANA	FEDOMU	8
13. COSTA RICA	UNGL	7
14. NICARAGUA	AMUNIC	7
15. VENEZUELA	ADAVE	7
16. BRASIL	FNP	6
17. ECUADOR	COMAGA	6
18. MEXICO	AALMAC	6
19. URUGUAY	CNI	6
20. GUATEMALA	ANAM	5
21. PERU	AMPE	5
22. ECUADOR	CGLA	3
23. MEXICO	AMMAC	ND
24. MEXICO	FENAMM	ND
25. PERU	ANADIS	ND
26. BOLIVIA	AMB	ND

Elaboración del autor

gados a 7 variables de la base de datos. El resultado lo muestra el *Cuadro No. 15*. Nuevamente, cabe la misma advertencia: estamos frente a una herramienta usada en un examen de exploración, que no implica juicios absolutos sobre cuál sería la más representativa de las AGLs, peor aun sobre los países que las

100 Los datos de los países sudamericanos, de México y República Dominicana, corresponden al año 2004. Los de los países centroamericanos son del 2005.

101 Sobre 12 puntos. Para el desarrollo de este índice se dio el valor de +1.0 a las variables Q3: 3. 3. 1; Q3: 3. 3. 3; Q8: 8. 4^a; Q7: 7. 3. 2; Q7: 7. 3. 4; Q7: 7. 3. 7; Q10: 10. 3; Q: 4. 4. 3. 3. a; q: 4. 4. 3. 3. b; Q4: 4. 3. 4. a; Q4. 4. 3. 4. b; y Q4: 4. 5. 1. b, referidas a tener oficinas regionales, organizaciones asociadas, personería jurídica, capacitar a su personal, apoyar capacitación de empleados por su cuenta, orgánico funcional adecuado, salarios competitivos, suficiente personal técnico, suficiente personal administrativo, capacidad y destrezas idóneas de administrativos, y tener edificio propio.

contengan. Lo que resulta sí muy llamativo en el caso centroamericano, es que no existen disparidades mayores, en esa región, entre los índices alcanzados por las seis asociaciones de gobiernos locales. Al contrario, todas aparecen como un conjunto de AGLs representativas y al serlo tienen posibilidades de cohesión muy grande a nivel de su región, dada la ausencia de crisis de representación política alguna. Y, esto pesó para superar las que pudieron haber tenido en el pasado.

La ventaja de estos índices radica en que nos acercamos a una exploración multivariada de la realidad institucional, en este caso. Por el contrario, si construimos un índice de representación política de las 26 AGLs sobre la base de una sola variable – número de municipios afiliados–, tendríamos una *escala ordinal* de representación política, en la que todas las AGLs, en el caso centroamericano, por ejemplo, tendrían el valor máximo de 1.00 (o de 100.00, como se quiera), ya que todas representan a la totalidad (100%) de los municipios de sus respectivos países, como lo indica el *Cuadro No. 16*. Lo mismo ocurre con las AGLs en países con afiliaciones obligatorias.

Y ello, si bien nos dice “mucho”, no nos dice todo. Esta escala ordinal solo muestra, hasta cierto punto, *una formalidad*, pues podría haber una AGL con, digamos el 0.02% de los municipios de su país (como es el caso real de la FNP-Brasil) pero únicamente de gran y mediano tamaños, por ejemplo de más de 100,000 habitantes, y tener 107 municipios como miembros, de esa categoría poblacional, con una población total estimada en cerca de cien millones, equivalente al 56% de la población del Brasil¹⁰². Teniendo en mientes esta advertencia, el índice ordinal nos muestra tres grupos de AGLs: un grupo de diez AGLs que tienen la representación de la totalidad de los municipios; un segundo grupo, de nueve AGLs, cuya representación es significativa, pues va del 99% al 50% de los municipios; y, un tercer grupo, de siete organizaciones, que cuentan con un porcentaje minoritario de municipios cada una, aunque compartan la representación con otras AGLs con las cuales coordinan acciones en este orden.

Nuevamente, a este respecto, Centroamérica es peculiar, como región. Ella es, en efecto, la única región¹⁰³, con *todas* las AGLs nacionales representando *a toda* la población de sus países. Pero, lo importante también es que

102 Véase el Perfil de la FNP, en la Segunda Parte de este libro.

103 Entiéndase *Región* en la nomenclatura de las 6 regiones de FLACMA: México, Centroamérica, Andes, Cono Sur, Brasil y El Caribe.

ahí las AGLs pertenecen a *un solo grupo en cuanto a la representación de la totalidad de sus municipios*, lo cual otorga mayor *cohesión identitaria* entre esas AGLs, por lo que habría que estudiar otros aspectos de su numerario. Pero ello no es objeto de este trabajo.

Cuadro N° 15
Índice¹⁰⁴ de representación política
de 26 AGLs latinoamericanas (2004 / 2005)¹⁰⁵

PAIS	ORGANIZACIÓN	INDICE
1. Uruguay	CNI	17.10
2. Chile	ACHM	13.90
3. Venezuela	ADAVE	12.75
4. Ecuador	AME	12.65
5. El Salvador	COMURES	12.48
6. Brasil	CNM	12.10
7. México	AMMAC	12.05
8. Ecuador	COMAGA	11.56
9. Colombia	FCM	11.20
10. Nicaragua	AMUNIC	11.20
11. México	FENAMM	11.10
12. Perú	ANADIS	11.10
13. República Dominicana	FEDOMU	11.08
14. Guatemala	ANAM	11.01
15. Costa Rica	UNGL	10.67
16. México	AALMAC	10.40
17. Paraguay	OPACI	9.50
18. Argentina	FAM-A	9.00
19. Bolivia	FAM-B	9.00
20. Ecuador	CGLA	8.90
21. Panamá	AMUPA	8.52
22. Bolivia	AMB	8.30
23. Brasil	ABM	8.00
24. Honduras	AMHON	7.78
25. Brasil	FNP	7.60
26. Perú	AMPE	7.54

Elaboración del autor

104 La construcción de este índice de representación política se hizo sobre la base de las siguientes variables: 1) Autoridades electas (Q3: 3. 3. 4). Dar un valor positivo de +2 si son electas y un valor de 0 si son cooptadas (no electas); 2) Carácter de la asociatividad (Q8: 8. 3). Dar un valor positivo de +1 si la respuesta es a (voluntaria) y un valor de 0 si es b; 3) % de miembros en elecciones (Q3: 3. 3. 5). 4) se reunió asamblea (Q3: 3. 3.6. a/b): valorar estos indicadores transformando el % en decimales; 5) número de veces reunión asambleas (Q3: 3. 3.6. d): por cada vez que se reúna darle un valor decimal correspondiente; 6) % municipios participantes (Q3: 3. 3. 7): convertir % en decimales; 7) # veces reunión J. Directiva (Q3: 3. 3. 9): convertir # de reuniones en cifras decimales (v. gr: 3 reuniones = + 0. 3; 12 reuniones = + 1. 2).

105 Los datos de los países sudamericanos, de México y República Dominicana, corresponden al año 2004. Los de los países centroamericanos son del 2005.

Cuadro N° 16
Escala ordinal de representación política
de 26 AGLs latinoamericanas (2004-2005)¹⁰⁶

	ORGANIZACIÓN	Nº MUNICIPIOS	Nº MUNICIPIOS AFILIADOS	Escala Ordinal
1	ADAVE	335	335	1,00
2	AME	219	219	1,00
3	AMHON	298	298	1,00
4	AMUNIC	153	153	1,00
5	AMUPA	75	75	1,00
6	ANAM	331	331	1,00
7	CNI	19	19	1,00
8	COMURES	262	262	1,00
9	FCM	1098	1098	1,00
10	UNGL	81	81	1,00
11	ACHM	340	338	,99
12	FEDOMU	138	132	,96
13	ANADIS	2069	1829	,88
14	FENAMM	2443	1716	,71
15	FAM (A)	2169	1500	,69
16	OPACI	228	145	,64
17	AMPE	2069	1300	,63
18	FAM (B)	314	189	,60
19	AMB	314	156	,50
20	CNM	5559	1689	,30
21	COMAGA	219	48	,22
22	ABM	5559	900	,16
23	AMMAC	2443	315	,13
24	CGLA	219	27	,12
25	AALMAC	2443	210	,09
26	FNP	5559	107	,02

Elaboración del autor

No obstante, si construimos un índice que nos muestre cómo son percibidas las AGLs en su capacidad política institucional, por sus respectivos entornos institucionales, una cuestión sin duda también atravesada por la subjetividad de toda percepción, tendríamos una visión quizá distinta, pero que,

106 Los datos de los países sudamericanos, de México y República Dominicana, corresponden al año 2004. Los de los países centroamericanos son del 2005.

ciertamente, le tomaría el pulso a otras realidades, tan distintas entre las organizaciones investigadas, que, en la cotidianidad del relacionamiento con ellas, los funcionarios de las agencias internacionales, sus propios alcaldes y los funcionarios del gobierno central pudiesen ponderar, más allá de lo formal, y respondiesen a la diversidad de trayectorias, tamaños, involucramiento en sus entornos que las asociaciones, pues la representatividad nunca puede ser ajena a los entresijos de la política y los conflictos políticos. Sobre todo, tomando en cuenta que, en definitiva, todos/as los/as entrevistados/as, tienen un alto conocimiento de la política, pues son, a fin de cuentas, ellos/as mismos/as actores/as políticos/as. Por ello, la intersubjetividad del conjunto de sus percepciones cuenta.

Este ejercicio fue posible en el caso de 22 AGLs, de 26, sobre las cuales se obtuvo datos acerca de las percepciones de sus respectivos entornos¹⁰⁷. Sea esto como fuese, el *Cuadro No 17* nos revela dicha percepción. Le corresponde a cada una de las asociaciones procesar esta *percepción de su entorno*, al que este estudio les aproxima, para proyectar a futuro, un accionar en el ámbito de su capacidad política institucional

Según las percepciones captadas en el proceso investigativo, desde el entorno institucional de las AGLs, las instituciones de El Salvador, Chile, Ecuador, Nicaragua, Honduras, Argentina, Colombia, México, Costa Rica, Paraguay, Guatemala, Panamá, Venezuela y República Dominicana tienen AGLs a las cuales se las percibe con alta y sólida capacidad institucional.

La percepción no es muy desprendida al mirar la capacidad de las tres asociaciones del Brasil que aparecen con un posicionamiento intermedio. Aún más, otras AGLs en Ecuador, Uruguay, Bolivia, México y Perú han sido percibidas con relativamente bajas y atenuantes señales.

Miremos, ahora, cómo las asociaciones de gobiernos locales de América Latina comunican lo que hacen a su entorno, asunto que lo tratamos en el próximo capítulo.

107 En los cuestionarios no hubo datos sobre la FAM-Bolivia, AMB-Bolivia, AMPE-Perú, ni para ANADIS-Perú.

Cuadro N° 17
Índice¹⁰⁸ de percepción de la capacidad política
institucional de las AGLs (2004 / 2005)¹⁰⁹

Organización	País	Índice/1
1. COMURES	El Salvador	1.00
2. ACHM	Chile	1.00
3. COMAGA	Ecuador	1.00
4. AMUNIC	Nicaragua	0.94
5. AMHON	Honduras	0.92
6. FAM-A	Argentina	0.89
7. FCM	Colombia	0.89
8. AALMAC	México	0.88
9. UNGL	Costa Rica	0.80
10. AMMAC	México	0.78
11. OPACI	Paraguay	0.78
12. ANAM	Guatemala	0.71
13. AMUPA	Panamá	0.70
14. ADAVE	Venezuela	0.67
15. FEDOMU	República Dominicana	0.67
16. AME	Ecuador	0.56
17. ABM	Brasil	0.45
18. CNM	Brasil	0.45
19. FNP	Brasil	0.45
20. CGLA	Ecuador	0.34
21. CNI	Uruguay	0.34
22. FAM-B	Bolivia	ND
23. FENAMM	México	ND
24. AMPE	Perú	ND
25. ANADIS	Perú	ND
26. AMB	Bolivia	ND

Elaboración del autor

108 Este indicador ha sido construido asignando un valor numérico de +1 a cada respuesta positiva de las siguientes variables: representación adecuada de municipios (Q9: 9. 2; Q11: 11. 2; Q12: 12. 2); nombramiento democrático autoridades (Q9: 9.6; Q11: 11.6; Q12: 12.6); política sigue directrices municipales (Q9: 9. 17 a/b; Q11: 11. 17 a/b; Q12: 12. 17 a/b). El máximo puntaje es 9.

109 Los datos de los países sudamericanos, de México y República Dominicana, corresponden al año 2004. Los de los países centroamericanos son del 2005.

Capítulo 7

La comunicación de las AGLs latinoamericanas

Por cuanto la comunicación incluye “todos los procedimientos por medio de los cuales una mente puede afectar a otra”¹¹⁰, y no todos los procedimientos tienen efectos sobre la política, el Estado y los procesos políticos complejos de una sociedad, lo primero que resulta necesario es advertir que aquí me referiré sobre todo a la *comunicación política* y a su relación con la *representación política*, que es un terreno privilegiado de su expresión. Como afirmara North: “Las asociaciones, organizaciones, sociedades, y el mismo estado nacional, se construyen y se mantienen sobre la base de las comunicaciones—por percepciones, por decisiones, por las expectativas que las gentes mantienen de otras gentes, por transacciones, y por sus voluntades de convalidar una considerable porción de las expectativas a través de conductas recíprocas apropiadas”¹¹¹.

En un acápite anterior hemos definido a la *representación* en los términos concebidos por Hanna Fenichel Pitkin (1967: 209)¹¹². Correspondientemente, las llamadas *crisis de representación* se dan cuando aparece un conflicto de *intereses* entre representantes y representados, o cuando *se percibe* que los primeros no actúan responsablemente “en lugar” de los mandantes, o

110 Según Warren Weaver, citado por Robert C. North, 1967: 300. “José Luis Aranguren sostiene que “se trata de un proceso de socialización” puesto que hay “socialización cuando la comunicación del mensaje no suscita aceptación, sino discrepancia y aún abierta oposición: pues también en este caso la respuesta, cualquiera que ella sea, es suscitada por la comunicación. Entendemos, pues, por comunicación toda transmisión de información que se lleve a cabo mediante a) a emisión, b) la conducción, y c) la recepción de d) un mensaje”. En J. L. Aranguren, 1967, *La Comunicación Humana*, Madrid, Ediciones Guadarrama, p. 11, citado por Ministerio de Desarrollo Humano, 1997: 88.

111 North, 1967: 301 (t/n)

112 Véase su definición citada en p. 20.

cuando en el plano *simbólico* no se construye una comunidad entre los unos y los otros, o se diluye en formas que rompen la conciencia colectiva¹¹³.

Con estas definiciones en mente, podemos proseguir a develar los hallazgos de esta investigación sobre las AGLs latinoamericanas, relativos a los alcances y limitaciones de la comunicación.

1. Las condiciones técnicas de la comunicación

Efectivamente, y como veremos, en este apartado, las condiciones técnicas para la comunicación de las instituciones municipales no son las mejores en los países investigados. Esta insuficiencia se refleja en sus medios de difusión y consulta electrónica: al momento del trabajo de campo los municipios latinoamericanos disponían, por ejemplo, de tan solo 21.043 cuentas de correo electrónico a través de las cuales se comunicaban, lo que arroja un bajo promedio de 1.3 cuentas por municipio en toda la región¹¹⁴. Con y sobre esta realidad trabajan las comunicaciones de las AGLs!

Por su parte, de las 26 AGLs, solo 3 (Colombia, Chile y Nicaragua) disponen de biblioteca virtual¹¹⁵ y únicamente en 6 AGLs se ha desarrollado algún tipo de software para su trabajo institucional.

En el caso de América Central, a pesar de mostrar una modernización en otras áreas, solo 462 municipios fueron reportados con “acceso a internet” de los 1,200 que tienen esos países, es decir un poco más de la tercera parte (el 38.5%). Felizmente, en la región, todos los ayuntamientos con acceso a internet en los 6 países, son miembros de las AGLs, lo que significa que igual monto de los municipios vinculados al asociativismo tienen efectivamente acceso a este sistema de comunicación.

Los principales canales de comunicación con las AGLs por parte de los 83 representantes de instituciones del entorno social y estatal, son también muy indicativos de estas limitaciones de modernidad.

De los 25 alcaldes entrevistados, solo uno de ellos tiene al *correo electrónico* como principal medio de comunicación con su asociación. La página

113 Véase North, 1967: 305, su cita de Emile Durkheim sobre “conscience collective”. Y la diferenciación hecha entre comunicación y otros conceptos como difusión, propaganda, publicidad etc. por Ministerio de Desarrollo Humano, 1997: 91-92.

114 Cálculo ponderado del autor según datos del trabajo de campo.

115 La FCM se destaca con 714 volúmenes del total de 769 (el 93%).

web de la asociación no aparece entre las más socorridas mediaciones comunicativas. El “mundo del Internet” es distante, aún, para las autoridades entrevistadas. El canal de comunicación preferido para el 56% de ellos es el teléfono. Siete (28%) recurrieron al tradicional “contacto persona a persona”, como el sistema preferido. Los otros medios (oficios, circulares, fax, correo postal) son mucho menos usados.

El patrón de comunicación de los 29 funcionarios estatales es algo distinto: once de ellos/as (el 38%) tiene en la comunicación “persona a persona” su medio preferido; otro tanto, (igual 11, un 38%) recurren al teléfono, y, en el caso de los siete restantes (24%), unos prefieren comunicarse con “oficios o circulares” y otros por correo- electrónico. El fax, y correo postal son medios menos usados.

El cambio que uno podría esperar en el uso de los canales de comunicación con las agencias de cooperación internacional, sin embargo, no es mayor: entre las 29 personas entrevistadas, solo tres (10.3%) prefieren comunicarse por correo electrónico, ocho (27.6%) por teléfono, y dos (18.2%) por medio de oficios y circulares, mientras la mayoría (14,48.3%) prefieren el contacto “persona a persona”, reproduciéndose así la pauta dominante que muestra esta conducta como predominante en el grupo: 32 de 83 personas (38.6%) prefiere *el contacto persona a persona*; 33 (39.8%), opta por el teléfono, 12 usan preferentemente los oficios y circulares (14.5%), mientras que solo 6 (el 7.1%) prefiere usar el correo electrónico.

Con este introito al tema, procedamos a examinar las estrategias de las AGLs, la tecnificación y sus indicadores, las coberturas de servicios de comunicación, y lleguemos a desarrollar lo que operacionalmente he llamado un Índice de Tecnificación Comunicativa (ITC) y otro de Comunicabilidad (IC) de las AGLs.

2. Estrategia de comunicación

De 26 AGLs estudiadas, 21 (80.8%) cuentan con una estrategia de comunicación formulada (no escrita) que la aplican en su relación con sus interlocutores; 14 (53.8%) indican, además, que disponen de una estrategia escrita que la aplican en su relación con sus interlocutores; las cinco restantes (19.2%) no disponen de una estrategia escrita, ni formulada. Dado que la mayoría de AGLs estudiadas sí cuentan con una estrategia formulada y escrita que la aplican, se colige que se transita por una *orientación moderna* (racional

y planificada) en el terreno de la comunicación, aún cuando se registra todavía un gran margen de *acción espontánea* en dicho campo en un tercio de las AGLs investigadas.

En el 57.1%% de los casos, la estrategia de comunicación se orienta a difundir información sobre el municipalismo y sobre las transferencias de recursos a sus miembros, asociados y funcionarios de GLs, a entidades coejecutoras; un 42.9% también difunde noticias sobre oportunidades de financiamiento a proyectos de cooperación y aprovecha la oportunidad para hacer conocer las experiencias exitosas de sus asociados y obtener una retroalimentación de conocimientos y noticias de los agremiados y sus diversos interlocutores, sobre temas centrales discutidos por el municipalismo.

3. Tecnificación de la comunicación

El 100% de AGLs investigadas reporta poseer *condiciones básicas* para una adecuada comunicación con sus miembros y socios (línea telefónica directa, acceso fácil al fax, acceso individual a internet y correo electrónico). No obstante, se registra una gran asimetría en el grado de suficiencia y sofisticación de sus sistemas comunicacionales.

En efecto, 21 de las AGLs investigadas dan cuenta de un total de 318 líneas telefónicas (un promedio de 15.1 líneas por cada asociación). Pero, según AGL, el mayor número está concentrado en 4 de ellas: la CNM (70,22%), COMURES (49, 15.4%); la ACHM (40, 12.6%) y la AME (27, 8.5%) que, en conjunto, abarcan, con 186 líneas, al 58.5% del total de líneas telefónicas. Las restantes 17 AGLs tienen 132 líneas (un promedio de 7.8 por AGL). En cuanto al número de computadoras, 22 AGLs contabilizan 402 (un promedio de 18 por AGL). Sin embargo, COMURES, AME, FAM-B, AMUNIC, CNM y OPACI concentran el 57.3% del total de estos aparatos. De estas 402 computadoras, un buen número de ellas, 328 en total, están conectadas en red (81.6%) –reportadas por 15 AG– las mismas que están conectadas a la plataforma de comunicación –según las 10 AGLs que proporcionan esta información– (Véase *Cuadro No. 18*).

En cuanto a otros sistemas de comunicación dos AGLs–AMUNIC-Nicaragua y AMMAC-México– tienen servicio de telefonogramas, la primera, y de radio, la segunda, mientras existe otra que posee el servicio de línea 800, mientras hay dos asociaciones – la ANAM-Guatemala y la CGLA-Ecuador– con solamente 1 acceso a Internet en la institución.

Al indagar si han desarrollado medios más sofisticados, solo 10 de las 21 AGLs que dieron datos al respecto, registran programas informáticos en la intranet orientados principalmente al área administrativa (contabilidad, presupuesto, recursos humanos), y secundariamente al área técnica (v. gr. proyectos, solo en cuatro caso). Un menor número (7,33.3%) ha desarrollado su propio *software* para aplicarlo en distintos campos administrativos y técnicos (caso de COMURES, CNM, FCM, AME, AMMAC, OPACI y CI). Igualmente, 8 (COMURES, AMHON, FAM-A, FAM-B, ABM, CNM, AMMAC y OPACI) ya disponen de un boletín electrónico que se distribuye -en conjunto- a 20,676 cuentas de correo electrónico¹¹⁶ (un promedio de 985 por AGL), contabilizando el mayor número la AMMAC (con 9.000 cuentas, 43.5%) y la CNM (5.561, 26.9%). La AGL centroamericana que más cuentas tiene (115 en total) es la COMURES, y representa solo el 0.6%. De estos datos se puede inferir que ese boletín electrónico es difundido principalmente en el medio nacional de cada país, y que el tamaño de cada país explica esas grandes disparidades registradas. Finalmente, biblioteca virtual solo registra tres AGLs (AMUNIC, ACHM y FCM, con un total de 760 volúmenes de los cuales el 93% está en manos de la FCM).

Aún cuando todas las AGLs tienen acceso a Internet, en 17 casos (81%) sus directivos habían ingresado a ese medio el día anterior a la entrevista pactada en el marco de la presente investigación. Por otro lado, de 19 AGLs que tienen página web, solo 9 (47.4%) dan cuenta de 580,691 entradas de usuarios en un trimestre de 2005 (unas 6,452 visitas diarias en el período)¹¹⁷. De ese total, el 69.1% correspondió al sitio web de la ACHM-Chile, seguida COMURES, seguida del 13.8% de entradas al de la CNM-Brasil, y del 7.4% de la COMURE-El Salvador, de un 5.1% de FAM-Argentina, un 3.5% de FAM-Bolivia, y de un 0.4% de AMUNIC-Nicaragua. Un número muy modesto de entradas (menos del 0.4%) registran las páginas de la OPACI, la AME y la FCM. El resto de AGLs no reportó contabilidad de entradas a sus páginas webs. Cabe anotar, que 11 de las 21 asociaciones que disponen de sitio web (52.3%) registran capacidad interna para su actualización y diez (47.6%) informan que

116 De las cuales las 6 AGLs centroamericanas tienen 165 de ellas.

117 Hasta septiembre de 2004, no tenían página web la CGLA, COMAGA (Ecuador), AMB (Bolivia), AMPE (Perú) y ADAVE (Venezuela). Y, hasta septiembre de 2005, no tenían página web la ANAM-Guatemala, ni la AMUPA-Panamá.

la rediseñaron durante el último año (2003, ó 2004, según los casos). En cuanto a su frecuencia de revisión, 8 de 18 (44.4%) reportan que la revisan diariamente, y 7 (38.9%) lo hacen quincenalmente, y 2 (11.1%) trimestralmente para obtener información financiera, legal y sobre la realización de eventos (una declara que no la revisa).

¿Son suficientes los actuales sistemas de comunicación de las AGLs?

Solo para un grupo de 8 asociaciones, de las 26 investigadas (un 31%) conformado por COMURES, FAM-A, ABM, CNM, FNP, AMMAC, OPACI y CI, sus sistemas de comunicación registran suficiencia, en todos los aspectos hasta ahora desarrollados. Es decir, se consideran en un 100% suficientes en todos sus sistemas comunicacionales. Del resto, 12 (46%) declaran tener suficientes líneas telefónicas, 14 (53.8%), declaran tener suficientes computadoras con conexión a Internet, 13 dicen no necesitar cambiar su página web, considerándola conveniente para sus actuales necesidades.

Entre las AGLs que registran insuficiencia, en 8 casos ésta se manifiesta en la mayoría de sus sistemas comunicacionales (FAM-B, FCM, AMUPA, ANAM, UNGL, CGLA, AALMAC y FEDOMU), y en el caso de 7, en al menos uno de estos (AMB, AME, ANAM, ANAM, UNGL, COMAGA, AMPE, ANADIS, AMHON y ADAVE). Mientras que otra considera que *únicamente* la página web está bien por el momento, pero declara insuficiencia en todos los otros medios.

Considerando la escasa sofisticación de su pertrechamiento tecnológico, de las 21 sobre las cuales hay información al respecto, se destaca un grupo de 14 (66.6%) relativamente mejor provistas, y, dentro de éste, y, dentro de éste, un sector de punta de 6 asociaciones (COMURES, CNM, ACHM, FAM-B, AME y FCM) que revelan un grado superior de tecnificación comunicacional y registran una total suficiencia de sus sistemas de comunicación (Véase *Cuadro No. 19*). En ese sentido, puede afirmarse que a pesar del desarrollo de nuevos sistemas comunicacionales entre las AGLs latinoamericanas en los últimos años, la modernización y suficiencia en este campo son aún tareas pendientes para la gran mayoría de sus asociaciones de gobiernos locales. Además, la mayoría de las AGLs aún adolecen de una insuficiencia en el uso de programas informáticos para el desenvolvimiento de su trabajo institucional interno.

Cuadro N°18
Nº de líneas telefónicas y de computadoras de las AGLs

AGL	# de líneas telefónicas	# de computadoras con acceso a Internet	# de computadoras en red	# de computadoras conectadas a la plataforma de comunicación
1. FAM-A	8	8	8	8
2. AMB	ND	ND	ND	ND
3. FAM-B	21	43	43	43
4. ABM	4	8	4	8
5. CNM	70	36	36	36
6. FNP	10	10	10	ND
7. ACHM	40	30	30	30
8. FCM	18	28	28	28
9. UNGL	10	7	–	–
10. AME	27	70	70	70
11. CGLA	1	4	0	0
12. COMAGA	3	8	ND	ND
13. COMURES	49	12	35	35
14. ANAM	3	1	–	–
15. AMHON	9	35	35	35
16. AALMAC	ND	ND	ND	ND
17. AMMAC	17	23	23	23
18. FENAMM	ND	ND	ND	ND
19. AMUNIC	4	27	–	–
20. AMUPA	1	2	–	–
21. OPACI	12	35	33	33
22. AMPE	ND	3	ND	ND
23. ANADIS	ND	ND	ND	ND
24. FEDOMU	3	3	0	0
25. CI	4	8	8	8
26. ADAVE	4	3	0	0
Total	318	402	363	357

Fuentes: Instrumentos aplicados a informantes claves de AGLs.

Elaboración del autor

Cuadro N° 19
Indicadores de tecnificación y suficiencia
de sus sistemas de comunicación

Indicador	# de AGLs	Nombres de AGLs
1. Tiene página web	19	FAM-A, FAM-B, ABM, CNM, FNP, ACHM, FCM, UNGL, AME, COMURES, AMHON, AALMAC, AMMAC, FENAMM, AMUNIC, OPACI, ANADIS, FEDOMU, CI
2. Capacidad interna de actualización de sitio web	13	FAM-A, FAM-B, ABM, CNM, FNP, ACHM, FCM, AME, COMURES, AMHON, AMMAC, AMUNIC, CI
3. Revisan diariamente p. web	8	FAM-B, CNM, FNP, ACHM, FCM, COMURES, AMUNIC, CI
4. Más número de entradas a sitio web	6	FAM-A, FAM-B, CNM, ACHM, COMURES, AMHON
5. Tiene programas informáticos en la intranet	7	CNM, FNP, ACHM, COMAGA, COMURES, AMHON, OPACI
6. Ha producido software	7	CNM, FCM, AME, COMURES, AMMAC, OPACI, CI
7. Tiene boletín electrónico	9	FAM-A, FAM-B, ABM, CNM, COMURES, AMHON, AMMAC, AMUNIC, OPACI
8. Tiene biblioteca virtual	3	ACHM, FCM, AMUNIC
9. Son suficientes sus sistemas de comunicación	8	FAM-A, ABM, CNM, FNP, COMURES, AMMAC, OPACI, CI

Fuente: Instrumentos aplicados a informantes claves de las AGLs.

Elaboración del autor

Claro que para ello hay que considerar el grado de desarrollo comunicacional de los propios países en los que éstas operan, y, especialmente, el nivel de acceso a las modernas tecnologías de comunicación por parte de los municipios, los principales interlocutores de las AGLs. Revisemos, al respecto, algunas cifras.

De los 14,062 municipios registrados en los 17 países estudiados a este respecto, 4,902 (34.9%) tienen acceso al Internet¹¹⁸, Y de los 10,237 municipios afiliados que registran las 24 AGLs estudiadas (excluyendo a las dos AGLs peruanas sin datos), en esos mismos 17 países, 4,032 reportan acceso a inter-

118 Se consideran solo 17 países pues no se cuenta con información sobre acceso de municipios al internet en el Perú.

net, lo que significa que solo el 28.7% de los municipios vinculados al asociativismo tienen efectivamente acceso a este sistema de comunicación¹¹⁹.

Solo 17 AGLs de 15 países¹²⁰ conocían el número de municipios miembros que tenían página web, contabilizándose 1.584 (52 en los 6 países de Centroamérica estudiados, y 1,532 en el resto de los otros 11), municipios afiliados (es decir, un reducido 20.7% de los 7,867 municipios registrados en los 15 países) que ya disponían de este moderno medio de comunicación (Véase Cuadro No. 20).

Cuadro N° 20
Número de municipios miembros de las AGLs con acceso al internet y con página web según 18 países latinoamericanos

PAÍS	# de municipios del país con acceso a internet	%	# de municipios miembros de AGLs con internet	%	# de municipios miembros con p. web	%
1. ARGENTINA	1.061	48.9	200	9.2	ND	ND
2. BOLIVIA	90	28.7	90	28.7	50	15.9
3. BRASIL	2.696*	48.5	2.696	48.5	1.076	19.4
4. CHILE	133	39.1	133	39.1	133	39.1
5. COLOMBIA	163	14.8	163	14.8	66	6.0
6. COSTA RICA	75	92.6	75	92.6	5	6.4
7. ECUADOR	68	31.1	68	31.1	26	11.9
8 EL SALVADOR	115	43.9	115	43.9	25	9.5
9 GUATEMALA	165	49.8	165	49.8	16	10.0
10 HONDURAS	60	20.1	60	20.1	4	1.3
11. MEXICO	108	4.4	108**	4.4	108	4.4
12. NICARAGUA	27	17.6	27	17.6	1	0.6
13. PANAMÁ	20	27.0	20	27.0	1	1.3
14. PARAGUAY	37	16.2	37	16.2	13	5.7
15. PERU	ND	ND	ND	ND	ND	ND
16. REPUBLICA DOMINICANA	15	10.9	15	10.9	ND	ND
17. URUGUAY	19	100.0	10	52.6	10	52.6
18. VENEZUELA	50	14.9	50	14.9	50	14.9
TOTAL	4.902	30.4	4.032	25	1.548	9.8

* Número aproximado (suma de municipios miembros de ABM, CNM y FNP).

** No se dispone de datos sobre AALMAC y FENAMM.

Fuente: Instrumentos aplicados a informantes claves de las AGLs.

Elaboración del autor

119 Sin tener datos de Brasil (el país más grande del estudio), solo se registró a 456 municipios con páginas webs de entre los asociados.

120 No se tiene información sobre Argentina, Perú y República Dominicana.

Los datos evidencian que tanto los países, cuanto los municipios estudiados aún no disponen de condiciones que posibiliten la utilización de tecnología de punta en la comunicación. Esta es, presumiblemente, una de las causas que explican por qué este tipo de tecnología aún no domina plenamente los procesos de información y comunicación tanto dentro de las AGLs como en sus interacciones con sus miembros y aliados.

4. La comunicabilidad: flujos comunicativos, percepciones e índice de comunicabilidad

¿Qué medios utilizan preferentemente en su comunicación con sus miembros y aliados? Según las AGLs, los principales medios utilizados con sus afiliados y aliados son el teléfono, el fax, el contacto persona a persona y correo electrónico. Para consultas a sus miembros también recurren principalmente a los dos primeros, pero, en este caso, también a convocatorias por la prensa nacional y/o a las principales radioemisoras del país, en ambos casos con avisos pagados, para convocar a reuniones de consiultas y asambleas. Adicionalmente utilizan, aunque en menor medida, los oficios y circulares escritas. Muchísimo menos utilizados son las páginas web y el correo postal, y en los países grandes el contacto persona a persona. En verdad, solo 10 de las 19 AGLs (52.6%) con página web indica su uso como medio de comunicación con sus miembros. Por ello, es relevante que en 18 de las 26 AGLs visitadas y consultadas, hallamos encontrado a funcionarios que habían ingresado a la página web de FLACMA el mes anterior, según reza en el material de las entrevistas sostenidas con los investigadores de campo¹²¹. Las 18 AGLs reportan un total de 379 visitas a la página web de FLACMA (un promedio de 18 visitas por AGL, a razón de casi una visita diaria durante aquel mes), evidenciando un, más vale, limitado nivel comunicacional con la organización regional.

La mayoría de AGLs no llevan un registro del envío y recepción de las comunicaciones escritas y electrónicas enviadas y recibidas, poniendo de manifiesto un manejo poco sistemático del flujo comunicacional¹²². De ahí que,

121 Para un mayor detalle de este aspecto, véanse los *Perfiles*, numeral 18: “Comunicación con FLACMA”, de cada AGL.

122 Donde más se lo hace es en Centroamérica: cuatro de las seis AGLs llevan un registro del envío y recepción de las comunicaciones escritas. Pero solo dos lo hacen para las comunicaciones electrónicas enviadas y recibidas, y una mediante un servidor-contador externo.

en algunos casos, se evidencien cifras contrastantes entre el número de comunicaciones enviadas y/o recibidas, o cifras presumiblemente subvaloradas de su real flujo comunicacional.

Con esta advertencia, para el trimestre de para el trimestre de enero/marzo de 2004, y de abril/junio/ de 2005 (para 5 AGLs) y para el trimestre de julio/septiembre 2005 (para el caso de AMUNIC-Nicaragua)¹²³, las 26 AGLs reportan el envío de 155,221 comunicaciones escritas y de 15,980 recibidas (con un promedio de 5,970 enviadas y 615 recibidas por AGL en el trimestre y un número de 2,587 y 266 comunicaciones enviadas y recibidas diariamente por cada AGL). En cuanto a la comunicación electrónica, 798,594 mensajes fueron enviados y 156,745 fueron recibidos en el mismo período (un promedio de 13,310 enviados y 22,612 recibidos por las 26 AGLs y un número de 512 enviados y 100 recibidos diariamente por cada AGL)¹²⁴. Cabe advertir que un grupo de 11 asociaciones registra un número superior al promedio de comunicaciones enviadas y recibidas (FAM-A, FAM-B, ABM, CNM, COMURES, ACHM, FCM, AME, AMUNIC, COMAGA y FENAMM). Estos datos confirman que el correo virtual *ya ha desplazado al correo postal* tradicional como medio de comunicación de las AGLs, evidenciándose, sin embargo, un flujo comunicacional por esa nueva vía que no es ni homogéneo para todas las AGLs ni intenso, salvo para dos de ellas, particularmente de salida (desde las AGLs hacia el exterior) (Véase *Cuadro No. 21*).

123 Esta comparación solo puede tener un valor referencial, pues estamos comparando acciones en tiempos tomadas en tiempos distintos.

124 En 14 casos las AGLs proporcionaron datos de comunicaciones enviadas y recibidas diariamente por lo que se hizo un cálculo del total de comunicaciones enviadas y recibidas en el trimestre. En ese sentido, esos datos son aproximados.

Cuadro N° 21
Flujo de la comunicación escrita y virtual enviada y recibida
(enero-marzo 2004; abril-junio 2005)¹²⁵

AGL	# de comunicaciones escritas enviadas	# de comunicaciones escritas recibidas	# de correos electrónicos enviados	# de correos electrónicos recibidos
1. FAM-A	1.700	300	91.800	30**
2. AMB	360*	1200*	360*	360*
3. FAM-B	1.200*	1.200*	7.200*	7.200*
4. ABM	14.001	21**	34**	585
5. CNM	15.044	45**	600.044	54**
6. FNP	25**	19**	43**	32**
7. ACHM	72.000*	4.800*	72.000*	18.000*
8. FCM	1.200*	2.100	900*	1.200*
9. UNGL	276	720	1.044	276
10. AME	974	800	900*	3.300*
11. CGLA	120	130	480	480*
12. COMAGA	1.200*	708*	2.520*	3.360*
13. COMURES	4.080	528	8.110	3.787
14. ANAM	860	240	78	48
15. AMHON	1.375	775	2.644	396
16. AALMAC	840*	420*	1.320*	420*
17. AMMAC	1.000	300	1.143	1.101
18. FENAMM	36.180*	420*	3.600*	2.280*
19. AMUNIC	420	360	2.200	3.478
20. AMUPA	152	141	780	702
21. OPACI	ND	ND	212	442
22. AMPE	720*	180*	480*	300*
23. ANADIS	360*	420*	480*	480*
24. FEDOMU	750***	60***	ND	ND
25. CNI	280	60	62**	9**
26. ADAVE	104	33	160	120
TOTAL	155.221	15.980	798.594	48.440

* Cálculo hecho en base a dato del flujo diario de comunicaciones enviadas y recibidas.

** Dato presumiblemente subvalorado.

*** Cálculo hecho en base al dato mensual proporcionado.

Fuente: Instrumentos aplicados a los informantes claves de las AGLs.

Elaboración del autor

125 Los datos de los países sudamericanos, de México y República Dominicana, corresponden al año 2004. Los de los países centroamericanos son del 2005.

Según la evidencia recogida, en un día los/as directivos/as ejecutivos/as de las 26 AGLs pueden realizar un total de 653 llamadas telefónicas a sus miembros y aliados (un promedio de 25 llamadas hechas por AGL) y recibir 652 llamadas de los mismos interlocutores (un promedio de 25 llamadas por AGL). Pero esta medición, que supone *un centro* en cada AGL, está mal diseñada, pues no prevé la existencia de *una comunicación sin centro*, tal como ocurre en el caso de COMURES¹²⁶.

Sea esto como fuere, individualmente consideradas, son la CNM-Brasil, la ABM-México, la FCM-Colombia, las que concentran más de la mitad de las llamadas realizadas, explicables por la inmensidad de sus territorios, seguidas de la FNP-Brasil, COMURES-El Salvador, ANAM, AMUNIC, AMUPA, ANADIS y ADAVE. En cuanto a llamadas receptadas, la CNM-Brasil, con un tercio de las llamadas en un día, seguida de ADAVE, de FAM-A, COMURES, ANAM, AMUNIC, ABM, FNP, AME, AMUPA, COMAGA, AMHON, UNGL y ANADIS, cada una con un registro que va del 15 al 2 por ciento del total de llamadas recibidas en un día. El resto recibe porcentajes mucho menores.

A excepción de cinco AGLs que reportan un alto nivel de incomunicación con sus afiliados (más del 30% de miembros incomunicados) la mayoría de las 21 restantes registran niveles altos y medios de comunicación (entre 80% y 93%), destacándose un grupo de 10 AGLs con un alto nivel de comunicabilidad al ubicarse en el rango de 0-10% de incomunicación con sus miembros (COMURES, AMUNIC, CNM, ACHM, AME, CGLA, COMAGA, ANADIS, FEDOMU y CI).

5. Percepción de la AGL como canal de comunicación

De 29 agencias de cooperación internacional consultadas, 26 (89.7%) consideran que las AGLs son canales de comunicación apropiadas entre los municipios y la cooperación técnica. Pero esta cifra global esconde una dife-

126 Véase el Perfil de COMURES en este mismo volumen, en el cual se describe que 14 personas de la Unidad Técnica Gramial visitan, con teléfonos móviles, los CDAs, y ellos, a nombre del Director Ejecutivo, realizan muchas llamadas, a la par que mantienen a su directivo informado. Este flujo sin centralidad no fue previsto originalmente en esta investigación, y constituye un defecto de la misma, a este respecto. Para la medición del Índice de Comunicabilidad, me propongo corregirlo, en el caso de las 26 AGLs, con arreglo a una concepción de una *comunicación sin centro*.

rencia significativa en las políticas de comunicación entre las agencias de cooperación que trabajan con las AGLs centroamericanas y el resto. Constatemos, en primero lugar, que *todas* las agencias de cooperación en Centro América consideran que las AGLs son canales de comunicación apropiadas entre los municipios y la cooperación técnica las 11 agencias, y que correspondientemente, la mayoría de estas agencias así como de instituciones estatales (80% y 66.7%, de 10 y 11 entrevistadas, respectivamente) prefieren relacionarse con las AGLs.

Este no es el caso de las agencias de cooperación en el resto de regiones, pues ellas, en su mayoría, así como la mayoría de las instituciones estatales (72.2% y 77.8% de 18 entrevistadas, respectivamente) prefieren relacionarse directamente con los municipios.

También se marca una diferencia en la comunicación realizada con los municipios, por regiones. Así, hay en Centro América, un mayor número de instituciones estatales que se comunican ocasionalmente (90% frente al 27.3% registrado entre los cooperantes extranjeros), con ellos, pues lo están haciendo con las AGLs. En cambio, 6 instituciones estatales (60%) y 8 de las agencias internacionales (72.7%) indican que se comunican “siempre” con las AGLs (caso de COMURES, AMUNIC y AMUPA).

En las otras regiones, consideradas en conjunto, hay un menor número de instituciones estatales que se comunican ocasionalmente (72.2% frente al 28% registrado entre los cooperantes extranjeros). En cambio, 4 instituciones estatales (22.2%) y 5 agencias internacionales (28%) indican que se comunican “siempre” con las AGLs (caso de FAM-A, FCM, AME, AMMAC y FENAMM).

En cuanto al patrón de comunicación de los municipios, también aparece esta diferencia regional que dice mucho de las AGLs centroamericanas, pues en la comunicación de los municipios, de 11 que proporcionan esta información, el 100% declaran comunicarse constantemente con las asociaciones. Los medios preferentemente utilizados por los cooperantes nacionales e internacionales para comunicarse con las AGLs son el contacto persona a persona, el teléfono; en un segundo lugar el correo electrónico, y los oficios y circulares escritas. En este caso, no constan como sistemas utilizados la página web. Solo un alcalde usa el correo postal.

En el resto de regiones, la comunicación con las AGLs es menor, en lo que respecta a los municipios. Así, de 9 que proporcionan esta información, 5 (55.6%) declaran comunicarse constantemente con las asociaciones. Los me-

dios preferentemente utilizados por los cooperantes nacionales e internacionales para comunicarse con las AGLs son el teléfono y el contacto persona a persona; en un segundo lugar el correo electrónico, el fax y los oficios y circulares escritas. En este caso, también constan como sistemas menos utilizados la página web y el correo nacional.

En la investigación sobre las AGLs sudamericanas, de México y R. Dominicana, se entrevistó a un total de 52 representantes de instituciones del entorno social y estatal de las AGLs, tales como, agencias de cooperación internacional, alcaldes municipales, y funcionarios de instituciones de gobiernos centrales vinculados por su trabajo a los municipios. De todas ellas el 17.3% manifestaron que prefieren “siempre” comunicarse con la asociación para tratar problemas de los municipios, es decir hacerla a la AGL una mediación de su comunicabilidad con los miembros de base; el 59.6% prefieren comunicarse “directamente” con los municipios; y el resto (23.1%,) señalan preferir entablar una comunicación con los municipios y las AGLs, aunque algunos indican que lo harían “ocasionalmente”.

En contraste, en el caso de América Central, de 31 informantes externos entrevistados, un alto 64.5% manifestaron que prefieren “siempre” comunicarse con la asociación para tratar problemas de los municipios, es decir hacerla a la AGL una mediación de su comunicabilidad con los miembros de base; el 48.6% prefieren comunicarse “directamente” con los municipios; y el resto (9.6%) señalan preferir entablar una comunicación indistintamente con los municipios y las AGLs.

6. Índice de tecnificación comunicativa de las AGLs latinoamericanas

Este índice se ha construido con once variables a las cuales se les asignó un valor ponderado en su construcción, lográndose reducir a un solo vector lo que de otra forma sería un abigarrado y largo tratamiento de cada variable por las 26 AGLs. El resultado de esta operación consta en el *Cuadro No. 22*.

Cuadro N° 22
Índice¹²⁷ de Tecnificación Comunicativa

Organización	País	Índice/39. 50
1. COMURES	El Salvador	37.00
2. CNM	Brasil	32.00
3. AMUNIC	Nicaragua	30.25
4. FNP	Brasil	29.00
5. ACHM	Chile	27.00
6. FCM	Colombia	27.00
7. AMHON	Honduras	26.25
8. OPACI	Paraguay	25.75
9. AMMAC	México	24.00
10. CNI	Uruguay	24.00
11. ABM	Brasil	23.00
12. FAM- B	Bolivia	22.00
13. AME	Ecuador	22.00
14. FAM-A	Argentina	21.00
15. UNGL	Costa Rica	16.00
16. COMAGA	Ecuador	16.00
17. ADAVE	Venezuela	14.00
18. AMUPA	Panamá	11.00
19. ANAM	Guatemala	10.75
20. FENAMM	México	10.50
21. AMB	Bolivia	10.00
22. ANADIS	Perú	10.00
23. AMPE	Perú	9.00
24. FEDOMU	República Dominicana	9.00
25. AALMAC	México	8.00
26. CGLA	Ecuador	6.00

Elaboración del autor

- 127 Este índice ha sido construido asignando un valor ponderado a las siguientes variables: Éstos son: Instrumento 3: con el 3. 4. 1 (sistemas de comunicación) dar un valor de 1 por cada respuesta positiva (+4); Instrumento 4: con el 4. 4. 4 (sistemas de comunicación) dar un valor de 1 por cada respuesta positiva a a. 1 (líneas telefónicas), a. 2 (computadoras con acceso a internet), a. 3 (computadoras con acceso a e. mail) y a. 4 (página web). Cuando tiene fax, dar igual valor (+1): máximo puntaje: +5; Instrumento 3: con la 3. 4.6 (ingreso a internet) dar un valor de +2 por respuesta positiva (+2); Instrumento 3: pregunta # 3. 4. 7 (frecuencia revisión p. web) dar un valor de +3 si responde 3. 4. 7. a (diariamente), dar un valor de +1 si responde 3. 4. 7. b (semanalmente); dar un valor de + 0. 75 si responde 3. 4. 7. c (quincenalmente); de + 0. 50 si responde 3. 4. 7. d (trimestralmente), de 0 si responde que no la revisa o no tiene página web (3. 4. 7. e y 3. 4. 7. f). Cuando la AGL tiene personal especializado encargado de actualizar diariamente su página web, dar un valor de +3 (adicionalmente) (máximo puntaje: +6); Instrumento 5: pregunta 5. 16 (actualización de p. web), dar un valor de +2 si responde positivamente a

Como podemos observar, hay una minoría de 3 AGLs con un alto índice de tecnificación (con valores que van desde 30.25 puntos para la AMUNIC hasta 37 puntos para la COMURES); un segundo grupo de 11 con mediana tecnificación comunicativa (que exhiben valores desde 21 puntos hasta 29), y un tercer grupo mayoritario, de 12 AGLs, que adolecen aún de un bajo nivel de tecnificación comunicativa (con puntajes de entre de 6 y 16) aun cuando en verdad, catorce de las 26 AGLs, tienen un índice superior al promedio (18.40).

7. Índice de la comunicabilidad de las AGLs Centroamericanas

He operado de igual forma para conseguir este nuevo índice, con las siguientes seis variables, a las cuales se asignó un valor ponderado en su construcción, se logró sintetizar el tratamiento de la comunicabilidad en las 26 AGLs estudiadas mediante una valoración tentativa que se da provisionalmente (sobre un máximo de 34 puntos) tal como consta en el *Cuadro No 23*.

Los cálculos obtenidos muestran lo siguiente: solo tres AGLs nacionales (FCM-Colombia, ACHM-Chile y COMURES-El Salvador) tienen altos índices de comunicabilidad (IC). Le sigue muy de cerca la ABM, AMUNIC y CNM, con índices que podríamos calificar de *adecuados*. Esto nos da un grupo de 6 AGLs (un 23%) con índices muy satisfactorios y adecuados de comunicabilidad. Sumados los puntajes obtenidos por estas asociaciones tendríamos un total de 162.34 puntos, equivalentes al 37.73% del puntaje

5. 16. a (capacidad interna), y de +0. 50 si responde positivamente a 5. 16. b (rediseño p. web) (+2. 50); Instrumento 5: pregunta 5. 3 (suficiencia de los sistemas de comunicación), dar un valor de +1 a cada una de las siguientes respuestas positivas: 5. 3. a. 1 (líneas telefónicas), 5. 3. a. 2 (computadoras con acceso a internet), 5. 3. a. 3 (computadoras con acceso a e. mail) y 5. 3. a. 4 (página web) (+4); Instrumento5: pregunta 5. 8 (acceso a internet), dar un valor de +1 si responde 5. 8. a (un acceso), +2 si responde 5. 8. b (varios accesos individuales), +3 si responde 5. 8. c (red interna sin acceso), +4 si responde 5. 8. d (red interna con acceso) (+4); Instrumento 5: pregunta 5. 10 (programas informáticos) dar un valor de +1 por cada respuesta positiva (+5); Instrumento 5: pregunta 5. 13 (boletín electrónico) si responde con algún número en 5. 13. a, dar un valor de +2, si responde 5. 13. b dar un valor de 0 (+2); Instrumento 5: pregunta 5. 15 (biblioteca virtual), dar un valor de +2 si responde positivamente (+2); Instrumento 5: pregunta 5. 17 (software) dar un valor de +3 si responde positivamente (+3). El máximo puntaje es 39. 50.

Cuadro N° 23
Índice de comunicabilidad¹²⁸

AGL	INDICE/34 puntos
1. FCM	33.94
2. ACHM	28.00
3. COMURES	27.30
4. ABM	25.00
5. AMUNIC	24.10
6. CNM	24.00
7. FEDOMU	22.00
8. AME	21.50
9. UNGL	20.60
10. AMHON	19.25
11. OPACI	18.00
12. FAM-A	17.00
13. ANAM	15.40
14. FAM-B	14.75
15. FNP	14.75
16. COMAGA	14.50
17. CGLA	13.40
18. AMUPA	13.25
19. AMPE	12.50
20. ADAVE	10.50
21. ANADIS	8.50
22. CNI	7.50
23. FENAMM	6.50
24. AALMAC	6.00
25. AMB	6.00
26. AMMAC	6.00
Total	430.24

Elaboración del autor

128 Este índice ha sido construido asignando valor ponderado a las siguientes variables: Q 3: pregunta 3. 4. 9 (estrategia de comunicación escrita) equivale a un valor dado (+1); Q 3: pregunta 3. 4. 10 (estrategia de comunicación formulada) equivale a un valor positivo (+1); Q 3: pregunta 3. 4. 2 (% de miembros que no se comunican) convertir los porcentajes en cifras decimales del siguiente modo: a=3; b=2. 50; c=2. 25; d=2; e=1. 75; f=1. 50; g=1. 25; h=1; i=0. 75; j=0. 50; k=0 (máximo +3); Q 3: preguntas 3. 4. 4 (llamadas realizadas), pregunta 3. 4. 5 (llamadas recibidas), dar los siguientes valores de acuerdo a estas frecuencias: de 1-10, dar valor de +1; de 11-20, dar valor de +2; de 21-30, un valor de +3; de +de 30, dar un valor de +4. Si la AGL tiene una unidad de enlace para comunicación en el territorio se le dará un valor de +3 (maximo 11); Q 6: pregunta 6. 3 (boletines enviados) y pregunta 6. 4 (recortes realizados), dar los siguientes valores de acuerdo a estas frecuencias: de 1-10, dar valor de +1; de 11-20, dar valor de +2; de 21-30, un valor de +3;

total obtenido por las 26 asociaciones latinoamericanas que llegó a los 430.24 puntos.

Un segundo grupo, de 6 AGLs (compuesto por FEDOMU, AME, UNGL, AMHON, OPACI, y FAM-A) exhibe puntajes bajos, pero superiores al promedio establecido en 16.55, y de acuerdo al IC obtenido, poseen una *comunicabilidad menos que adecuada*, que demandaría la ejecución o adopción de nuevos avances en este campo. Ellas, en su conjunto, exhiben el 27.5. % del puntaje total obtenido por las 26 AGLs estudiadas. Estos primeros dos grupos de AGLs suman el 65.2% del total de 430.24 puntos logrados por las 26 AGLs.

Lo que deja a las restantes 14 asociaciones en posesión de índices bajos y muy bajos e inferiores al promedio, y en algunos casos hasta exiguos, pues todas ellas apenas representan un 34.8% del puntaje global alcanzado por las 26 AGLs latinoamericanas, constatándose que sobran limitaciones en este terreno de la comunicabilidad posible. Se trata, sin embargo, de la mayoría de las AGLs estudiadas (53.9%).

de +de 30, dar un valor de +4 (máximo 8); Q 7: pregunta 7. 4. 1 (medios de difusión) por cada respuesta en (b: b. 1 a b. 5) se daría un valor positivo. Adicionalmente, en (d) se convirtió los porcentajes a valores decimales. Se obtiene así un índice provisional, cuyos valores se ponderarán con una combinación mayor de variables, en la versión final del informe (máximo +10). El valor máximo de este índice sería 34 puntos.

Capítulo 8

La coordinación de las AGLs latinoamericanas

1. ¿Cómo entender la coordinación?

Defino la coordinación como la capacidad de la AGL para relacionarse interactivamente con el entorno institucional y actuar como una mediación eficaz entre los actores del Estado, la sociedad civil y los organismos internacionales en el medio nacional. En el caso de las AGLs latinoamericanas, esta capacidad puede advertirse en el establecimiento de alianzas estratégicas con socios nacionales e internacionales para el emprendimiento de distintas iniciativas y en su acción de intermediación demandada por los actores del medio.

2. La cooperación con organismos internacionales

Considerando, primeramente, las relaciones de cooperación con los *organismos internacionales* se observa que, de las 26 AGLs latinoamericanas estudiadas, 20 (el 77%) reciben asistencia financiera, y 21 (80.8%) se benefician de asistencia técnica, mientras solo 12, es decir menos de la mitad de ellas (un 46.2%) mantienen interlocución política con dichas entidades. Es de destacarse que en el caso de las AGLs nacionales centroamericanas, todas (un 100% de ellas) reciben asistencia financiera, técnica, y mantienen interlocución política con las agencias de cooperación internacional. Esta realidad regional centroamericana es un marcapasos que configura una trama de relacionamientos distintos con la *cooperación internacional*.

Así por ejemplo, en las AGLs centroamericanas se registró la presencia de 22 cooperantes externos en 4 de ellas (66.7%)¹²⁹. Una mayoría de AGLs (4, 66.7%) perciben asistencia financiera y técnica de más de 5 organismos internacionales, mientras 2 (33.3%) cooperan en un rango de 3 a 5 agen-

129 UNGL (5), COMURES (5), AMHON (10) y AMUPA (2).

cias¹³⁰. La interlocución política registra casi idénticas proporciones: 3 AGLs (50%) mantienen tales diálogos con más de cinco agencias, mientras 2 (33%) se mueven en el rango de 3 a 5 y solo una mantiene interlocución política con pocos organismos (de 1 a 2)¹³¹.

En contraste, en las AGLs sudamericanas, mexicanas y dominicanas, consideradas en su conjunto, la presencia de cooperantes externos se registra en 11 AGLs (55%). De las 14 AGLs que perciben asistencia financiera, 9 (64.3%) cooperan con solo una o dos agencias¹³², 4 (28.6%) con 3-5¹³³ y solo una (7.1%) lo hace con más de 5 organismos internacionales¹³⁴. En la misma vena, de las 15 sudamericanas, mexicanas y caribeñas que reciben atención técnica, 8 (53.3%) la aprovechan de 1-2 entidades¹³⁵, 3 de entre 3 a 5¹³⁶ y 4 la reciben de más de 5 organismos internacionales¹³⁷. En cuanto a la interlocución política, que no exhibe mayores adherencias entre ellas, de las 6 AGLs que lo exhiben, 3 (50%) se comunican con 1 a 2 agencias¹³⁸, 1 con más de tres¹³⁹ y 2 con más de 5¹⁴⁰.

Mientras tanto, para las AGLs centroamericanas, los datos evidencian una intensa colaboración con múltiples organismos internacionales de distintos países y varios continentes (norteamericanos, latinoamericanos, europeos y asiáticos), contabilizándose un total de 26 agencias¹⁴¹, de las cuales las

130 COMURES, ANAM, AMHON y AMUPA con más de 5, UNGL y AMUNIC de 3 a 5.

131 COMURES, AMUPA y AMUNIC, más de 5; UNGL y AMHON, entre 3-5; y ANAM (1-2).

132 FAM-A, ABM, ACHM, COMAGA, AMMAC, AALMAC, FENAMM, OPACI, ADAVE.

133 Son: FAM-B, CNM, FCM, FEDOMU.

134 AME de Ecuador recibe asistencia financiera de 8 organismos.

135 FAM-A, ABM, COMAGA, CGLA, AMMAC, ALLMAC, OPACI, ADAVE.

136 CNM, ACHM, FEDOMU.

137 FAM-B, FCM, FENAMM y AME.

138 FAM-A, FNP, COMAGA.

139 FENAMM.

140 FAM-B y FCM que registran 10 y 7 agencias de cooperación internacional, respectivamente, como interlocutoras políticas.

141 En los seis países investigados se registra la presencia diversa de la cooperación internacional. Por países y regiones, está la estadounidense (USAID), europea (UE), alemana (GTZ), española (AECI, Diputación de Barcelona, Euskal Fondoa, Comunidad de Madrid, FUNDEMUCA), holandesa (SNV, VNG), sueca (ASDI, DIAKONIA), suiza (COSUDE), danesa (DANIDA), latinoamericana (FLACMA, FEMICA), organismos internacionales (BID, BM, UNFPA, UNICEF, UN Hábitat, PNUD, CAF, OEA) y otras entidades cooperantes (FCM, San Vicente Productivo).

más asiduas cooperantes en términos técnicos y financieros han sido: GTZ (con las 6 AGLs, 100%), AECI y BID (5, 83.3%), FUNDEMUCA y USAID (4, 66.7%). Asimismo, en la interlocución política llevan la posta GTZ, AECI y BID (3, 50%).

En contradistinción, en el resto del continente, es decir, en las otras regiones de FLACMA (Sud América, México, Brasil, Cono Sur y El Caribe, vistas en su conjunto), los datos evidencian una tendencia predominante hacia la interacción con pocos organismos internacionales. Los que más han cooperado financieramente con estas AGLs han sido USAID (con 5), GTZ (4); en menor escala el PNUD -3- y el SNV -2-, aún cuando el casillero “Otros” fue nombrado por el 50% de las AGLs. Asistencia técnica han percibido un mayor número de la AECI, USAID y GTZ (7 en cada caso), también del Banco Mundial (5) y del PNUD (4), y, en menor escala de la CAF, el SNV, el BID y DANIDA. Aquí también la opción “Otros” se nombró en el 50% de AGLs entrevistadas. Las que han establecido interlocución política identifican a la AECI, el BID, Banco Mundial, DANIDA, GTZ, PNUD, SNV y USAID como sus interlocutores.

3. La cooperación en el medio nacional

En cuanto a la cooperación en el medio nacional, mientras la mayoría de las AGLs centroamericanas la mayoría (5, 83.3%) percibían asistencia financiera de organismos estatales al momento de la investigación¹⁴², la mayoría de las AGLs del resto de regiones (11,55%) no percibían tal asistencia financiera de ninguna entidad estatal. De las centroamericanas, 4 (66.7%) reciben apoyo económico de 1 a 2 instituciones, mientras solo 1 (16.7%) se beneficia de los recursos de 3 a 5 entidades¹⁴³. Sin embargo, solo 2 (33.3%) mantienen cooperación técnica con organismos estatales, pero en modesta escala: con un máximo de 2 entidades¹⁴⁴. Todas las AGLs de América Central *registran una muy intensa interlocución política*: 3 (50%) la mantienen en un rango de 3 a 5 instituciones estatales, mientras las 3 restantes (50%) la tienen establecida con más de 5 organismos. La interlocución es con los actores de la alta política: la Presidencia de la República, los ministerios de la política, eco-

142 Excepto ANAM, de Guatemala.

143 UNGL, COMURES, AMHON y AMUNIC, con 1-2 entidades; AMUPA, entre 3-5.

144 AMUPA y ANAM.

nomía y del área social, la Asamblea Legislativa (o Congreso Nacional) con las que se relacionan el 100% de AGLs centroamericanas entrevistadas, así como otras entidades públicas de perfil acorde a su acción institucional. La investigación también identificó otros tipos de cooperantes del medio, aunque en menor escala y diferentes según país: ora ONGs, o universidades, ora medios de comunicación, o bancos.

En contraste, las AGLs de las otras regiones, de las 9 que sí reciben asistencia financiera de entidades estatales, 5 (55.6%) reciben apoyo económico de 1 a 2 instituciones, mientras 4 se benefician de los recursos de 3 a 5 entidades (ministerios, preferentemente). La asistencia técnica de organismos estatales es aprovechada por 12 de las 20 AGLs (60%), la mitad de las cuales coopera con un máximo de 2 entidades, mientras el 50% restante recibe apoyo técnico de 3 a 5 instituciones (también, preferentemente ministerios). Mientras la cooperación financiera y técnica en ellas, se evidencia modesta, la interlocución política con tales organismos, en cambio, es más extendida y parece ser mayormente intensa entre las 17 AGLs que la exhiben (85%), acercándose así al patrón centroamericano. Es así como, de las 17 AGLs con interlocución política, 6 (35.3%) interlocutan con más de 5 instituciones, 10 (59%) registran entre 3 y 5, mientras solo 1 (6%) se intercomunica con 1 entidad. Tal interlocución se registra con los actores de la alta política, preferentemente, la Presidencia de la República, el Ministerio del Interior y el Congreso (en 14 AGLs, 82%), pero también con otros ministerios y entidades del aparato económico del Estado.

4. La cooperación en forma de proyectos

A este respecto, la diferencia entre la región centroamericana y el resto es asimismo bien marcada, y por ello vale resaltarla, por separado.

El 100% de AGLs centroamericanas ejecutan proyectos de desarrollo en alianza con organismos de cooperación nacionales e internacionales. Entre julio y septiembre del 2005 se podían identificar 42 emprendimientos en los que participaban 4 agencias nacionales y 37 organismos internacionales, por un monto aproximado de US\$6'982.346,86¹⁴⁵, de los cuales US\$5'700.414,60

145 Como se advierte en el Cuadro No. 23, no se cuenta con la información financiera para todos los proyectos en ejecución. Por otro lado, no se dispone del dato financiero de AMUPA.

(82%) se concentraban en dos AGLs: UNGL (45.2%) y COMURES (36.4%). El resto se repartían principalmente entre AMHON y AMUNIC (\$1'233.932,29, 17.7%). (Véase Cuadro No. 23).

En comparación, la cristalización de esta cooperación nacional e internacional en forma de proyectos de desarrollo se registra en 11 de las 20 AGLs del resto de regiones estudiadas (55%). Ellas han dado cuenta de la ejecución de 44 emprendimientos (a abril/2004) con la participación de 12 agencias nacionales y 32 agencias internacionales, por un monto aproximado de \$15'117.300¹⁴⁶, de los cuales 12'838.000 (84.9%) se concentran en dos AGLs: ABM (Brasil) y COMAGA (Ecuador). El resto se reparten entre 9 asociaciones en cifras variables que oscilan entre \$90.000 y \$869.500 (Véase Cuadro N° 24).

5. Índice de coordinación de las AGLs

El índice de coordinación de las AGLs con su entorno institucional, medido en base a una ponderación cuantitativa de valores otorgados a seis variables, nos ha permitido comparar la capacidad de relacionamiento de las AGLs con su entorno. Pero valga a este respecto una precisión y advertencia. Por cuanto la coordinación es una variable relacional con el entorno y éste varía en función de un contexto tan exógeno a lo que se puede medir con los datos disponibles (obtenidos de los cuestionarios respondidos), de factores tales como el *tamaño del país* en que opera la AGL, o la intensidad y/o frecuencia de los relacionamiento atribuible a factores y variables contribuyentes, este indicador no puede tener un valor o puntaje máximo posible y comparable para cada una de las 26 AGLs¹⁴⁷. Por lo tanto, este índice de coordinación, revela, en el mejor de los casos, únicamente la tendencia de coordinación, más que una realidad comparable.

Con lo anterior en mientes, se puede, no obstante, observar lo siguiente:

146 Las 11 que ejecutan proyectos son: FAM-A, FAM-B, ABM, FCM, ACHM, AME, COMAGA, CGL, AMMAC, FEDOMU Y CNI (en este último caso los fondos externos se perciben por intermedio del Estado). Las que no ejecutan proyectos son: CNM, FNP, AMPE, OPACI y ADAVE. Sobre las restantes 5 AGLs no se dispone de información.

147 En una futura investigación, habría que modificar los indicadores para evitar esta distorsión que penaliza a los países pequeños en tamaño y magnifica la capacidad de relacionamiento con el entorno para las AGLs que operan en países grandes.

- Las 26 AGLs obtuvieron un puntaje acumulado de 363.20 puntos, llegando a la cifra de 13.97 puntos el promedio de todas ellas.
- Las primeras trece AGLs lograron puntajes superiores al promedio: Es decir, el 50% de todas las asociaciones estudiadas., y sumaron 228 puntos, o sea el 62.8% del total.
- Las siguientes trece AGLs (desde la FNP-Brasil a la AALMAC-México) consiguieron anotarse puntajes por debajo de la cifra promedio; en conjunto sumaron 135.20 puntos, correspondientes al 37.2% del total.
- Dado lo advertido sobre este índice, resulta muy tentativa, en este caso, la identificación de rangos altos, medios y bajos de coordinación entre las AGLs. estudiadas. Creo que únicamente se podría augurar mayor seguridad asertiva en los dos extremos de la escala.
- Sea esto como fuere, las cuatro primeras en la lista (CNM, FCM, FAM-B, y AME) acumulanron 120 puntos equivalentes al 33.04% del puntaje total; las ocho siguientes (AMPE, ABM, AMHON, FENAMM, ADA-VE, UNGL, ACHM, OPACI, y AMUNIC) se anotaron 108 puntos, equivalentes al 28.7% del total; Estas dos categorías están situadas por encima del promedio, y podríamos pensarlas con una alta y adecuada coordinación con su entorno.
- Muy cercana a las anteriores están FNP de Brasil, FEDOMU de R. Dominicana, y COMURES de El Salvador. Le siguen, con menores puntajes relativos, tres otras de regiones también distintas, con las cuales suman 85.60 puntos, equivalentes al 25.6% del total.
- Las restantes siete AGLs (desde CNI hasta AALMAC) acumularon juntas únicamente 49.60 puntos, equivalentes al 13.7% del total. (*Véase Cuadro No 25*)¹⁴⁸.

148 En este cuadro, los datos de los países sudamericanos, de México y República Dominicana, corresponden al año 2004. Los de los países centroamericanos son del 2005.

Cuadro N° 24
Proyectos, agencias cooperantes y financiamiento
de proyectos de AGLs latinoamericanas (2004 / 2005)

AGL	PAIS	Número de Proyectos	Número de agencias de cooperación nacional	Número de agencias de cooperación internacional	Monto total de financiamiento (US\$)
1. FAM	Argentina	2	1	1	135.000
2. AMB	Bolivia	ND	ND	ND	ND
3. FAM	Bolivia	4	0	4	290.000
4. ABM	Brasil	1	0	1	5'000.000
5. CNM	Brasil	0	0	0	0
6. FNP	Brasil	0	0	0	0
7. ACHM	Chile	3	0	3	500.000
8. FCM	Colombia	4	1	3	ND
9. UNGL	Costa Rica	5	1	5	3'159.459 ¹⁴⁹
10. AME	Ecuador	8	1	7	869.500 ¹⁵⁰
11. CGLA	Ecuador	7	3	4	90.000 ¹⁵¹
12. COMAGA	Ecuador	5	2	2	7'838.000
13. COMURES	El Salvador	12	1	11	2'540.955,57
14. ANAM	Guatemala	6	0	3	48.000 ¹⁵²
15. AMHON	Honduras	7	0	7	626.435 ¹⁵³
16. AALMAC	México	ND	ND	ND	ND
17. AMMAC	México	3	0	3	139.800
18. FENAMM	México	ND	ND	ND	ND
19. AMUNIC	Nicaragua	6	2	5	607.497,29 ¹⁵⁴
20. AMUPA	Panamá	6	0	6	ND ¹⁵⁵
21. OPACI	Paraguay	0	0	0	0
22. AMPE	Perú	0	0	0	0
23. ANADIS	Perú	0	0	0	0
24. FEDOMU	R. Dominicana	6	3	3	5.000 ¹⁵⁶
25. CNI	Uruguay	1	1	1	250.000 ¹⁵⁷
26. ADAVE	Venezuela	0	0	0	0 ¹⁵⁸
TOTAL		86	16	69	22,099,646.86

Elaboración del autor

- 149 Aproximadamente \$3 millones en 4 proyectos financiados por VNG, FUNDEMUCA, GTZ y UE y \$159. 459 en otro proyecto financiado por el BID en alianza con el gobierno.
- 150 Corresponde solo a 4 proyectos sobre los que hay datos. Sobre los 3 restantes no se proporcionó información.
- 151 Corresponde al financiamiento de 6 proyectos. Sobre uno no hay información.
- 152 Según consta en el "Perfil de la ANAM" correspondiente. Véase en la segunda parte de este trabajo.
- 153 En 4 de los 7 proyectos auspiciados por AECI, SNV, COSUDE y UNICEF.
- 154 3 de 5 proyectos financiados por PNUD, DANIDA, ASDI y también otro financiado por la Asamblea Nacional por \$122. 549 (2'000.000 de colones).
- 155 No proporcionó este dato. AMUPA no administra fondos de la cooperación técnica por concepto de proyectos.
- 156 Equivale solo a un proyecto. De los 5 restantes no se tiene datos.
- 157 En este caso los fondos de la cooperación técnica internacional se canalizan por medio de una institución estatal.
- 158 Se indica que tiene un proyecto en negociación.

El resultado revela el predominio de una mediana y baja capacidad de coordinación con el entorno institucional, confirmando el diagnóstico evidenciado en el análisis de la capacitación: la realidad heterogénea y el desarrollo desigual de las AGLs latinoamericanas.

Cuadro N° 25
Índice¹⁵⁹ de Coordinación de las AGLs latinoamericanas
con su entorno institucional (2004 / 2005)¹⁶⁰

AGL	INDICE
1. CNM	54.00
2. FCM	28.00
3. FAM-Bolivia	19.00
4. AME	19.00
5. AMPE	18.00
6. ABM	16.00
7. AMHON	15.60
8. FENAMM	15.00
9. ADAVE	15.00
10. UNGL	14.40
11. ACHM	14.00
12. OPACI	14.00
13. AMUNIC	13.70
14. FNP	13.00
15. FEDOMU	13.00
16. COMURES	12.00
17. AMUPA	11.90
18. COMAGA	11.00
19. FAM-Argentina	11.00
20. ANAM	9.60
21. CNI	9.00
22. ANADIS	7.00
23. AMMAC	7.00
24. AMB	6.00
25. CGLA	6.00
26. AALMAC	5.00

Elaboración del autor

159 El índice ha sido construido asignando un valor ponderado a las siguientes variables: 1) AGL como canal apropiado de relacionamiento (visto por los informantes externos); 2) número de organismos internacionales con los que coopera; 3) número de organismos nacionales con los que coopera; 4) número de visitas de funcionarios/técnicos municipales; 5) número de reuniones con autoridades estatales; y 6) solicitud de sus criterios por gobierno. Este índice no mide la coordinación de la capacitación que fue tratada aparte.

160 Los datos de los países sudamericanos, de México y República Dominicana, corresponden al año 2004. Los de los países centroamericanos son del 2005.

Pero, ¿cómo perciben los actores del entorno institucional a estas AGLs? En tratándose de la cooperación en actividades concretas, de 83 entidades del entorno sobre las que se obtuvo información en el proceso de investigación (25 municipios, 29 instituciones estatales y 29 agencias de cooperación internacional), 56 (67.5%) habían proporcionado apoyo o participado en los planes operativos de las AGLs, entre las que se contaban la totalidad de las agencias internacionales en el caso de Centro América y 15 del resto, equivalente al 83.3%. De las 18 (21.7%) que no apoyaron, 11 (13.3 %) fueron municipios. Esto sugeriría que habría una menor interacción técnica de las AGLs con los municipios que con otras entidades del entorno institucional. En este contexto, al parecer, el impulso innovador y renovador de las AGLs está en curso.

Así, al parecer, debería ponderarse el criterio de quienes las observan desde los municipios, las instituciones estatales y desde la cooperación internacional, y mayoritariamente confirman, que sí son espacios que permiten que sus instituciones participen en la formulación de planes estratégicos y operativos. Esta clara mayoría de criterios, revela una línea de gran apertura de las AGLs centroamericanas hacia su entorno, y sin duda les plantea nuevos desafíos en su camino a la coordinación con él, pues aún, el 35.5% (11 de 31 entrevistados) respondieron negativamente, y una (3.2%) respondió que no sabía.

Asimismo, el 70% de municipios se había beneficiado del apoyo de las AGLs a sus programas, proyectos y/o planes operativos, y el 100% de asociaciones habían incorporado nuevos temas a su gestión a sugerencia de los municipios. Según los personeros entrevistados, los temas mayormente incorporados fueron descentralización (en todas), ambiente (4), género (4), gobernabilidad (4), pobreza (4) y gobierno electrónico (4). En contraste, de las 10 instituciones estatales investigadas, el 80% no había apoyado o participado en la formulación de los planes operativos de las AGLs, lo cual confirmaría la menor interacción *técnica* de las asociaciones con las instituciones públicas de sus respectivos entornos.

Al inquirir a los actores del entorno si preferirían canalizar cualquier iniciativa a través de la asociación o trabajar directamente con sus beneficiarios (municipios) o aliados (agencias de cooperación), el 58.1% (18) se inclinaron por la relación directa (ora con la cooperación o con los municipios), evidenciándose una simetría en esta preferencia entre los tipos de instituciones entrevistadas (el 60% de municipios y entidades estatales y el 54.5% de

agencias internacionales). Finalmente, la totalidad de los/as informantes externos/as entrevistados/as consideran a las AGLs como socios estratégicos válidos en el trabajo que realizan en los respectivos países. Las áreas preferentes para el establecimiento de tales alianzas estratégicas son similares a las de las otras AGLs latinoamericanas investigadas, concentrándose en el fortalecimiento de las capacidades de los municipios, los proyectos de descentralización y autonomía municipal y los proyectos más bien políticos (reformas jurídicas y relación política con el gobierno).

Sin embargo, en lo referente a la receptividad de las AGLs a los planteamientos de los municipios, de 15 AGLs sobre las que se tiene información, 13 (87%) habrían incorporado nuevos temas a su gestión por sugerencia de éstos. Según los personeros municipales entrevistados, los temas mayormente incorporados fueron: descentralización (6), medio ambiente (6), género (5) y gobernabilidad (5). Menos nombrados fueron pobreza (4) y gobierno electrónico (2).

Al inquirir a los actores del entorno si preferirían canalizar cualquier iniciativa a través de la asociación o trabajar directamente con sus beneficiarios (municipios) o aliados (agencias de cooperación), 11 de 15 municipios (73.3%) y 14 de 19 instituciones estatales sobre los que se cuenta con información (74%) se inclinaron por la relación directa (con la cooperación y los municipios, respectivamente).

Sin embargo, el 93% de municipios (14 de 15), el 74% de instituciones estatales nacionales (14 de 19) y el 89% de agencias de cooperación técnica internacional (16 de 18 sobre las que se dispone de información) consideran a las AGLs como socios estratégicos en el trabajo que realizan en los respectivos países. Las áreas preferentes para el establecimiento de tales alianzas estratégicas se concentran en el fortalecimiento de las capacidades de los municipios (con 30 frecuencias)¹⁶¹, los proyectos de descentralización y autonomía municipal (con 22), y los proyectos más bien políticos (reformas jurídicas y relación política con el gobierno (también con 22 frecuencias).

161 Expresada en las variables fortalecimiento municipal (con 11 preferencias), capacitación a municipios (10), capacitación a municipios (2).

Capítulo 9

La sostenibilidad de las AGLs latinoamericanas

1. Patrimonio material

Al ser la mayoría de asociaciones investigadas entidades jóvenes (15 de ellas, el 57.7% surgieron *desde fines* de los 1980s), no han logrado construir todavía un patrimonio material adecuado a sus necesidades, aún cuando parecería que esto no les ha impedido cumplir adecuadamente su misión y visión institucionales. Este es también el caso de las asociaciones de Centro América, aun cuando buena parte de ellas (4, 66.7%) se constituyeron entre 1940-1972, pudiendo catalogárselas como instituciones veteranas o, cuando menos, maduras, sin embargo, la mayoría no exhiben todavía un patrimonio material adecuado a sus necesidades, lo que, ciertamente, no ha representado un impedimento para el cumplimiento exitoso de su misión institucional.

En efecto, de 22 AGLs de las que se dispone de información, 5 (23%) cuentan con edificio propio (ABM, COMAGA, OPACI, AME y AMHON¹⁶²), pero, pertenecen al grupo de las AGLs más antiguas, constituidas entre los años 40 y 60 del siglo pasado. Las 17 restantes arrienda su local, o lo recibe en préstamo o comodato, o aloja en sus oficinas a otros organismos de cooperación. El 54 % poseen parque automotor, aunque, en general, modesto¹⁶³. Solo COMURES (originada en 1941) posee un parque nada desdeñable de 18 vehículos, utilizados para cumplir con su intensa labor de relacionamiento y enlaces por todo el territorio salvadoreño.

162 AMHON, nacida en 1962, cuenta con dos edificios propios.

163 AMHON y AMUNIC tienen 4 vehículos.

2. Los ingresos

Para los años presupuestarios estudiados de las 21 AGLs sobre las cuales se pudo obtener este tipo de información¹⁶⁴, el monto total de ingresos asciende a los US\$ 15,956,289.41, de los cuales US\$ 9,989,726.43 (o sea, un 62.6%) provinieron de las aportaciones de sus miembros, US\$2'128,785.11 (13.3%) tuvieron como fuente ingresos propios, US\$637,513.87 (4%) representaron transferencias del Estado, US\$1'987,653.32 (12.5%) constituyeron recursos provenientes de las agencias internacionales y US\$1'428,312.09 (9%) se originaron en otras fuentes no especificadas.

El 74.7% del total de ingresos se concentró en 7 asociaciones (AME, 21%, COMURES, 14.7%, ACHM, 12.5%, CNM, 10.6%, AMMAC, 9.7%, FCM, 8.8%, y AMHON, 8.1%); 6 asociaciones se ubicaron en el rango del 1 al 10% representando el 10.5% del total de ingresos (FAM-A, FAM/B, ABM, COMAGA, OPACI y CI); y 4 AGLs presentaron entradas inferiores al 1% del total (AMPE, FEDOMU, ADAVE y CGLA) (Véase *Cuadro No. 26*). Cabe anotar, que de las 6 regiones de FLACMA (con la excepción de El Caribe)¹⁶⁵, 5 tienen al menos una asociación con fortaleza financiera, y la región Andina, y Centroamericana tienen dos cada una, como muestra el cuadro respectivo. En el caso de América Central, inclusive, una sola AGL (COMURES) concentró el 50.8% del total de ingresos de su región, con su presupuesto anual de \$2'338.067,87, seguida de AMHON con ingresos por \$1'287.186,53 en ese año (27.9% de su región). El resto de asociaciones se ubicaron en rangos bajos representando todas el 21.3% del total de ingresos regionales. Para la gran mayoría de asociaciones (15 de 21, 71.4%) sus ingresos resultan insuficientes para cumplir con sus objetivos institucionales. En la región centroamericana, estudiada como tal, en 5 de las 6 asociaciones, (83.3%)¹⁶⁶, sus funcionarios/as indicaron que estos ingresos fueron insuficientes para cumplir con sus objetivos institucionales.

164 La mayoría proporcionaron sus presupuestos del 2002, según lo solicitado. Solo unas pocas dieron del año 2003.

165 De esta última región el estudio solo integró, por disposición de los términos de referencia entregados al investigador, a la República Dominicana. Cuba y Haití, esperan esta investigación, más aún cuando la primera sí es miembro de FLACMA.

166 Excepto AMHON.

Considerando las fuentes, para la mayoría de AGLs centroamericanas (4, 66.7. %), las aportaciones de sus miembros representaron más del 40% de sus ingresos (42.8% para AMUPA, 60.8% para AMHON, 69.8% para la UNGL) y en un caso, casi el 100% de sus entradas en el 2004 (ANAM, 99.97%). Para las dos asociaciones restantes, las cuotas de sus miembros se ubicaron en rangos medianos (del 20 al 40%): en el caso de AMUNIC representó el 29.02% y en el de COMURES el 39.09% de ingresos el mismo año. Esto significa que para la gran mayoría de AGLs las cuotas por membresía constituye un rubro considerable en sus presupuestos.

Considerando las fuentes, para 14 AGLs -de las 21, es decir, el 66.6%- las aportaciones de sus miembros constituyeron más del 40% de sus ingresos (ANAM, AMUPA, AMHON, FAM-A, CNM, ACHM, AME, FCM, AMPE, ADAVE, ABM, COMAGA, CI, FEDOMU), llegando a representar en dos casos - ABM y CI- el 100% de sus entradas en el año presupuestario estudiado (2003). De su parte, para tres asociaciones (AMMAC, COMURES y AMUNIC) tales contribuciones representaron entre el 29.02% y el 39.09%, mientras para otra -la OPACI de Paraguay- representó solo el 1.7%. Dos asociaciones -FAM-B y la CGLA- no percibieron aportaciones de miembros. Es decir, en la mayoría de los casos las cuotas por membresía constituyen un rubro considerable en los presupuestos de las AGLs latinoamericanas.

Significativamente, el porcentaje de morosidad en las aportaciones se ubica en rangos bajos (del 1 al 10%) en 4 de 6 AGLs centroamericanas (COMURES, 2%, AMHON, 4%, UNGL, 5% y ANAM, 9.37%). Alta morosidad (más del 40%) exhiben solo dos: AMUNIC y AMUPA con el 50% y el 75%, respectivamente. Entre ellas, la tendencia parecería ser la disminución de la morosidad. En efecto, 3 (ANAM, AMHON y AMUPA) disminuyeron la morosidad (2003-2005), si bien con distintos matices: dramáticamente en el caso de ANAM (del 90.63% en el 2004 al 9.37% en el 2005) y todavía problemática en el caso de AMUPA que bajó del 85% al 75% de morosidad entre el 2003-2004, y todavía se mantiene en rangos altos. COMURES también disminuyó del 2% al 0% en esos mismos años, pero en el 2005 aumentó a un ínfimo 2%, mientras la UNGL mantuvo su misma morosidad y solo AMUNIC aumentó del 48% al 50% en el mismo período (Véase *Cuadro No. 27*)

En contraste, el porcentaje de morosidad en las aportaciones de las AGLs sudamericanas, mexicanas y dominicana se ubica en rangos altos (más del 40%) en 5 de las 13 que reciben contribuciones (38.5%) (FCM, FAM-A, ABM, OPACI, ADAVE); 4 exhiben una mediana morosidad (entre el 10 y el

40%) (ACHM, AMMAC, OPACI, CNI), 1 exhibe una baja morosidad -menos del 10%- (CNM) y tres no registran morosidad (AME, COMAGA y FEDOMU)¹⁶⁷ (Véase *Cuadro No. 27*)

Considerando la sostenibilidad de las AGLs de los dos grupos estudiados en 2004 y 2005, según la relación aportaciones de miembros/morosidad, vemos que, en promedio, las cuotas de sus miembros para las AGLs centroamericanas, representaron el 56.9% del total de sus ingresos en el 2004, mientras el porcentaje de morosidad se ubicó en un rango medio-bajo (24.2%). Según los casos, solo una AGL (AMUPA) exhibió problemas a ese respecto, con aportaciones que representaron más del 40% de sus ingresos y una morosidad del 75%. En los casos restantes, 4 (66.7%) exhibieron medias altas y altas aportaciones con una baja morosidad (UNGL, COMURES, ANAM y AMHON), mientras en el caso de AMUNIC, que tiene una alta morosidad, las aportaciones se ubicaban en un porcentaje de sus ingresos correspondiente a un rango medio (29,02%). Sin embargo, solo 3 AGLs (50%) cuentan en el momento actual (2005) con una estrategia para recuperar la morosidad (UNGL, ANAM y AMHON), sin registrarse entre ellas las más afectadas por este factor. Por otro lado, en los casos de COMURES y AMHON que tienen una morosidad entre el 2-4% y medianos altos-altos ingresos, la ausencia de estrategia evidenciaría que el positivo desempeño de sus socios podría estar determinado por mediaciones externas a sus políticas y prácticas.

En el grupo de AGLs estudiadas en 2004, encontramos que 4 AGLs (CNM, AME, COMAGA y FEDOMU) registran altas aportaciones y tienen baja morosidad (menos del 10%) o no exhiben morosidad, constituyéndose en el grupo de mayor sostenibilidad en este aspecto; un grupo de 3 AGLs (ACHM, AMMAC y CNI) registran altas aportaciones y una mediana morosidad (entre el 11 y el 30%). Finalmente, 5 AGLs registran altas aportaciones y alta morosidad (más del 40%) (FCM, FAM-A, ABM, AMPE y ADAVE) y una exhibe bajas aportaciones y una alta morosidad (más del 50%) (OPACI), evidenciando un grupo con mayores dificultades de sostenibilidad sobre este punto. A excepción de ABM y ADAVE, el resto dice tener estrategias para recuperar la morosidad, evidenciándose, en dos casos (FAM-A y ACHM), una *ligera* disminución de la misma entre el 2002 y el 2003.

167 La CGLA-Ecuador no recibe aportaciones de sus miembros y por lo tanto no cabe hablar de morosidad.

En cuanto a la fuente de *ingresos propios*, declarada por 10 de las 15 AGLs sudamericanas, mexicanas y dominicana, (60%), para 5 asociaciones representó montos entre medianos y altos en sus presupuestos (más del 30%) (caso de AMMAC, FCM, OPACI, AMPE y ADAVE), en tanto que para las 5 restantes significó montos medio-bajos (CNM, ACHM, COMAGA, AME y FEDOMU). FAM-Bolivia, AMB, CI y la CGLA no registraron esta fuente de ingresos. En lo referente a las entradas provenientes de las agencias internacionales, éstas fueron declaradas en 6 casos (AME, FCM, FAM-A, FAM-B, FEDOMU y la CGLA). Para 3 AGLs dicha fuente constituyó un rubro importante de su presupuesto (más del 40%), representando, en el caso de la FAM-Bolivia, el 100% de sus entradas en el 2002. En tanto, para 3 asociaciones significaron aportaciones más bien modestas (menos del 20%). El rango “otras fuentes” ha sido señalado en 5 casos, siendo alto en dos AGLs (CNM y CGLA con más del 40% de aporte en su presupuesto), mientras para la FCM, COMAGA, AME y FEDOMU, que también lo nombraron, constituyó un rubro modesto (menos del 15%).

Respecto a las AGLs centroamericanas, hay contrastes: De ingresos propios carecían la mayoría de AGLs centroamericanas en 2004 (4, 66.7%), registrándose solo en dos casos: COMURES y AMHON, aun cuando en bajos porcentajes de sus entradas globales (4,35% y 1,8%, respectivamente). En cambio, 5 de las 6 AGLs (83.3%)¹⁶⁸ registraron en su presupuesto anual de ese año aportaciones de la cooperación técnica internacional en porcentajes que se concentraron en rangos medios (entre 20-40%) en 4 AGLs (UNGL, 30,2%, COMURES, 32, 12%, AMHON, 37,4% y AMUNIC, 32, 94%), mientras en un caso (AMUPA) éste representó el 54.2% de sus ingresos anuales. Transferencias del Estado se contabilizaron en 3 asociaciones¹⁶⁹, generalmente en bajos porcentajes (0.6%, AMUPA y 8,22%, AMUNIC), en tanto que para COMURES constituyó un 24.44% de sus ingresos en ese mismo año.

En conclusión, considerando la sostenibilidad de las AGLs según la estabilidad de sus ingresos, la mayor o menor diversificación de sus fuentes, su baja o alta morosidad, su tendencia al aumento o disminución de ésta y la existencia o no de una estrategia para recuperar la morosidad, se pueden distinguir tres grupos de asociaciones de gobiernos locales en América Latina: a)

168 Excepto ANAM.

169 Estas no se contaron en UNGL, ANAM y AMHON.

Un primer grupo, compuesto por AME, ABM, AMHON y COMURES, que conformarían el grupo de alta sostenibilidad; b) un segundo grupo conformado por ANAM y UNGL, con puntajes de 5 y 4.5 respectivamente, evidenciaría una mediana sostenibilidad; y c) un tercer grupo en el que constan AMUNIC y AMUPA, con 3 y 2 puntos en su orden, conformaría el de menor sostenibilidad de las 6 AGLs centroamericanas (*Véase Cuadro No. 28*).

Según la mayor o menor diversificación de sus fuentes de ingresos, se pueden distinguir tres grupos: a) un primero, compuesto por AME, FAM-Bolivia, ABM y CNI con una sola fuente de ingresos, aunque en tres de ellas de carácter permanente, lo cual garantizaría su sostenibilidad en el tiempo, no así en el caso de Bolivia, en el que la AGL depende de la cooperación internacional; b) un segundo grupo conformado por la ACHM, COMAGA, OPACI, AMPE, ADAVE y CGLA con ingresos provenientes de dos fuentes; y c) un tercer grupo en el que constan CNM, AMMAC, FCM, FAM-A y FEDOMU que evidencian una mayor diversificación de sus fuentes de recursos (más de dos).

Si cruzamos la mayor diversificación de sus fuentes -o su carácter permanente- con el mayor volumen de sus ingresos, de las 26 AGLs se destaca un grupo claramente sostenible constituido por CNM, AME, COMURES, AMHON, FCM, AMMAC y ACHM (25% del total de 20 AGLs).

Cuadro N° 26
Monto de ingresos de las AGLs
latinoamericanas (2002 /2003/ 2004)¹⁷⁰

AGL	Ingresos (en US\$)	%
1. FAM- Argentina	225.000	1.4
2. AMB	ND	ND
3. FAM-Bolivia	230.134,85	1.4
4. ABM	150.000	0.9
5. CNM	1'693.572	10.6
6. FNP	ND	ND
7. ACHM	2'000.000	12.5
8. FCM	1'400.000	8.8
9. UNGL	248.739,20	1.5
10. AME	3'351.763	21.0
11. CGLA	28.009,52	0.2
12. COMAGA	127.030	0.8
13. COMURES	2'338.067,87	14.7
14. ANAM	283.053,31	1.8
15. AMHON	1'287.186,53	8.1
16. AALMAC	ND	ND
17. AMMAC	1'543.428,81	9.7
18. FENAMM	ND	ND
19. AMUNIC	372.822,09	2.3
20. AMUPA	72.499,09	0.5
21. OPACI	332.306	2.1
22. AMPE	2.857,14	0.0
23. ANADIS	ND	ND
24. FEDOMU	106.683	0.7
25. CNI	115.240	0.7
26. ADAVE	47.897	0.3
TOTAL	15,956,289.41	100.0

Elaboración del autor

170 Los datos de los países sudamericanos, de México y República Dominicana, corresponden al año 2002. Los de los países centroamericanos son del 2004.

Cuadro N° 27
Monto de aportaciones en relación a los ingresos totales y porcentaje de morosidad en las AGLs latinoamericanas (2002 / 2004)¹⁷¹

AGL	Aportaciones de miembros	% en relación al ingreso total	% de morosidad en las aportaciones
1. FAM- Argentina	90.000	40.00	47.50
2. AMB	ND	ND	ND
3. FAM-Bolivia	0	0.00	0.00
4. ABM	150.000	100.00	50.00
5. CNM	827.328	49.00	5.50
6. FNP	ND	ND	ND
7. ACHM	1'850.000	92.50	24.50
8. FCM	700.000	50.00	60.00
9. UNGL	173.739,20	69.80	5.00
10. AME	3'177.788	94.80	0.00
11. CGLA	0	0.00	0.00
12. COMAGA	107.200	84.40	0.00
13. COMURES	913.936,34	39.09	2.00
14. ANAM	282.954,79	99.97	9,37
15. AMHON	782.226,42	60.80	4.00
16. AALMAC	ND	ND	ND
17. AMMAC	572.170,63	37.10	22.50
18. FENAMM	ND	ND	ND
19. AMUNIC	108.221,55	29.02	50.00
20. AMUPA	31.047,50	42.80	75.00
21. OPACI	5.786	1.70	40.00
22. AMPE	1429	50.00	98.00
23. ANADIS	ND	ND	ND
24. FEDOMU	72.736	68.20	0.00
25. CNI	115.240	100.00	30.00
26. ADAVE	22.923	47.90	85.00
Total	9,989,726.43	62.60 ¹⁷²	

Elaboración del autor

Considerando la sostenibilidad de las AGLs según la estabilidad de sus ingresos, la mayor o menor diversificación de sus fuentes, su baja o alta morosidad, su tendencia al aumento o disminución de ésta y la existencia o no de

171 Los datos de los países sudamericanos, de México y República Dominicana, corresponden al año 2002. Los de los países centroamericanos son del 2004.

172 Calculado sobre el total de US\$15, 956, 289. 41 reportado como ingresos por 21 AGLs (2002 / 2004).

una estrategia para recuperar la morosidad, se pueden distinguir tres grupos: a) un primero, compuesto por AMHON y COMURES, con índices de 7 y 6 puntos, respectivamente, que conformarían el grupo de alta sostenibilidad; b) un segundo grupo conformado por ANAM y UNGL, con puntajes de 5 y 4.5 respectivamente, evidenciaría una mediana sostenibilidad; y c) un tercer grupo en el que constan AMUNIC y AMUPA, con 3 y 2 puntos en su orden, conformaría el de menor sostenibilidad de las 6 AGLs centroamericanas (*Véase Cuadro No. 27*).

Considerando la sostenibilidad de las AGLs según la relación aportaciones de miembros/morosidad, encontramos que 4 AGLs (CNM, AME, COMAGA y FEDOMU) registran altas aportaciones y tienen baja morosidad (menos del 10%) o no exhiben morosidad, constituyéndose en el grupo de mayor sostenibilidad en este aspecto; un grupo de 3 AGLs (ACHM, AMMAC y CNI) registran altas aportaciones y una mediana morosidad (entre el 11 y el 30%). Finalmente, 5 AGLs registran altas aportaciones y alta morosidad (más del 40%) (FCM, FAM-A, ABM, AMPE y ADAVE) y una exhibe bajas aportaciones y una alta morosidad (más del 50%) (OPACI), evidenciando un grupo con mayores dificultades de sostenibilidad sobre este punto.

A excepción de ABM y ADAVE, el resto dice tener estrategias para recuperar la morosidad, evidenciándose, en dos casos (FAM-A y ACHM), una ligera disminución de la misma entre el 2002 y el 2003.

En cuanto a la fuente de ingresos propios, declarada por 10 de las 15 AGLs (60%), para 5 asociaciones representó montos entre medianos y altos en sus presupuestos (más del 30%) (caso de AMMAC, FCM, OPACI, AMPE y ADAVE), en tanto que para las 5 restantes significó montos medio-bajos (CNM, ACHM, COMAGA, AME y FEDOMU). FAM-Bolivia, AMB, CI y la CGLA no registraron esta fuente de ingresos. En lo referente a las entradas provenientes de las agencias internacionales, éstas fueron declaradas en 6 casos (AME, FCM, FAM-A, FAM-B, FEDOMU y la CGLA). Para 3 AGLs dicha fuente constituyó un rubro importante de su presupuesto (más del 40%), representando, en el caso de la FAM-Bolivia, el 100% de sus entradas en el 2002. En tanto, para 3 asociaciones significaron aportaciones más bien modestas (menos del 20%). El rango “otras fuentes” ha sido señalado en 5 casos, siendo alto en dos AGLs (CNM y CGLA con más del 40% de aporte en su presupuesto), mientras para la FCM, COMAGA, AME y FEDOMU, que también lo nombraron, constituyó un rubro modesto (menos del 15%).

Considerando la sostenibilidad de las AGLs según la mayor o menor diversificación de sus fuentes de ingresos, se pueden distinguir tres grupos: a) un primero, compuesto por AME, FAM-Bolivia, ABM y CNI con una sola fuente de ingresos, aunque en tres de ellas de carácter permanente, lo cual garantizaría su sostenibilidad en el tiempo, no así en el caso de Bolivia, en el que la AGL depende de la cooperación internacional; b) un segundo grupo conformado por la ACHM, COMAGA, OPACI, AMPE, ADAVE y CGLA con ingresos provenientes de dos fuentes; y c) un tercer grupo en el que constan CNM, AMMAC, FCM, FAM-A y FEDOMU que evidencian una mayor diversificación de sus fuentes de recursos (más de dos).

Si cruzamos la mayor diversificación de sus fuentes -o su carácter permanente- con el mayor volumen de sus ingresos, de las 20 AGLs se destaca un grupo claramente sostenible constituido por CNM, AME, FCM, AMMAC y ACHM (25% del total de 20 AGLs).

3. Los gastos

En cuanto a los gastos registrados en los años presupuestarios estudiados (2002, 2003 y 2004 y consignados en el caso de 19 de las 26 asociaciones, es decir para el 73% del total estudiado¹⁷³, éstos ascendieron a US\$ 12,935,667.49 de los cuales US\$ 4'903,534.54 (37.9%) se destinaron a remuneraciones, US\$ 4'179,097.57 (32.3%) a suministros, servicios y mantenimiento, US\$ 1'456,420.05 (11.3%) a inversiones y US\$ 1'600,446.88 (12.4%) al rubro "otros".

Considerando la relación entre el monto destinado a remuneraciones y el gasto total en las 19 AGLs, encontramos que 12 de ellas (63.2%) destinaron más del 40% de sus egresos al pago de salarios (FAM-A, FCM, ADAVE, FAM-B, COMAGA, AMMAC, OPACI, AMPE, CNI, COMURES, ANAM y AMUNIC), ubicándose por encima del promedio registrado para el total del grupo (37.4%). De éstas, AMMAC, FCM, COMURES habían registrado altos ingresos en el conjunto, mientras ANAM y AMUNIC exhibieron medianas entradas en el 2004, lo que explicaría el elevado porcentaje destinado a este rubro. Un segundo grupo de 6 AGLs destinó entre el 21 y el 40% de sus egresos a salarios (ACHM, AME, ABM, AMHON, AMUPA y CNM), mientras solo 1 asignó entre el 10 y 20% a remuneraciones (CGLA) (Véase *Cuadro N° 29*).

173 A excepción de la UNGL, en Centroamérica y de.

Los datos permitirían presumir una limitada eficiencia en el gasto como tendencia general entre las AGLs estudiadas. No obstante, se destaca un grupo con altos ingresos y mediano gasto en salarios (AME, AMHON, ACHM, y CNM) constituyéndose en la más eficiente y, por consiguiente, *bajo esta presunción*, en el de mayor sostenibilidad entre las AGLs latinoamericanas.

4. La percepción del manejo financiero

Finalmente, al considerar que la sostenibilidad de la AGL también depende del modo de administración de sus recursos y de la proyección de esta imagen en el entorno institucional, observamos que, en el caso de las AGLs estudiadas, una mayoría (15 de 22,68%)¹⁷⁴ disponen de un sistema moderno, automatizado, de manejo contable y presupuestario, registrándose, inclusive, 8 (36.4%) que poseen sistemas específicos para el manejo de fondos provenientes de la cooperación internacional¹⁷⁵. El resto de AGLs están en un proceso de transición a este respecto, al evidenciar sistemas mixtos (combinación de métodos manuales y automatizados)¹⁷⁶ en el manejo de su contabilidad y presupuesto. Dos mantienen aún un sistema manual (ADAVE, CNI).

En los años de estudio, 11 de las 22 AGLs sobre las cuales pudo obtenerse esta información (50%) se sometieron a auditorías externas, mientras las otras 11 no exhibieron esta clase de controles.

¿Cómo perciben las organizaciones del entorno institucional su manejo financiero? De 25 autoridades municipales entrevistadas, 21 (84%) afirmaron que las AGLs exhiben transparencia en el uso de fondos y recursos de la cooperación, solo 1 respondió negativamente y 3 (20%) dijeron desconocer este punto. De su parte, un buen número de funcionarios del Estado central (14 de 30,46.6%) expresaron que no conocían este aspecto, y no se pronunciaron al respecto, mientras 14 (46.6%) contestaron afirmativamente y 2 (6.6%) respondieron negativamente.

174 FAM-A, FAM-B, CNM, FNP, ACHM, AME, COMAGA, AMMAC, OPACI, AMPE, FEDOMU y CGLA.

175 FAM-A, FAM-B, AME, COMAGA, AMMAC, FEDOMU, AMHON y CGLA.

176 Casos de UNGL, ANAM, ABM, COMURES, AMHON, AMUNIC, AMUPA y FCM.

Cuadro N° 28
Estimación de sostenibilidad de 26 AGLs
latinoamericanas (2004 /2005)¹⁷⁷

AGL	Tipo aport. permanentes (1)	Tipo diversificación (2)	Tipo morosidad (3)	Aumenta disminuye morosidad (4)	Tiene estrategia recuperar morosidad (5)	Puntaje + o - sostenibles (6)
1. AME	2	2	2	2	1	9.0
2. FEDOMU	2	2	2	2	0	8.0
3. COMAGA	2	1	2	3	0	7.0
4. AMHON	2	1	2	1	1	7.0
5. CNM	2	1	2	0	1	6.0
6. ACHM	2	0	1	2	1	6.0
7. COMURES	2	2	2	0	0	6.0
8. AMMAC	1	1	1	2	1	6.0
9. FCM	2	2	0	0.5	1	5.5
10. FAM-A	1	1	2	0	1	5.0
11. ANAM	1	0	2	1	1	5.0
12. UNGL	1	0	2	0.5	1	4.5
13. CNI	2	0	1	0.5	1	4.5
14. CGLA	0	0	2	0.5	1	3.5
15. AMUNIC	1	2	0	0	0	3.0
16. AMPE	2	0	0	ND	1	3.0
17. ABM	2	0	0	0.5	0	2.5
18. OPACI	0	0	1	0.5	1	2.5
19. ADAVE	2	0	0	0.5	0	2.5
20. AMUPA	0	1	0	1	0	1
21. FAM-B	0	0	0	0	0	0
22. AMB	ND	ND	ND	ND	ND	ND
23. FNP	ND	ND	ND	ND	ND	ND
24. AALMAC	ND	ND	ND	ND	ND	ND
25. FENAMM	ND	ND	ND	ND	ND	ND
26. ANADIS	ND	ND	ND	ND	ND	ND

Elaboración del Autor

Altas aportaciones: +2; medianas aportaciones: +1; bajas aportaciones: 0.

Alta diversificación (+ de 3 donantes); +2; mediana (3 donantes); +1; baja (1-2 donantes) o sin diversificación: 0.

Alta morosidad: 0; mediana: +1; baja: +2.

Aumenta morosidad: 0; igual morosidad: +0.5%; disminuye morosidad: +2.

Sí tiene estrategia: +1; no tiene estrategia: 0

Sobre 8 puntos

¹⁷⁷ Este índice se ha construido asignando un puntaje, según rangos altos (+ del 40%), medios (entre 11-40%) o bajos (entre 0-10%), o respuesta positiva o negativa, para cada una de las variables consideradas. Ver las especificaciones en las notas del mismo cuadro. Los datos de los países sudamericanos, de México y República Dominicana, corresponden al año 2004. Los de los países centroamericanos son del 2005

Cuadro N° 29
Egresos totales y porcentaje destinado a remuneraciones
en las AGLs latinoamericanas (2002 / 2004)¹⁷⁸

AGL	Egreso total (en US\$)	% destinado a remuneraciones
1. FAM-A	187.000	48.10
2. AMB	ND	ND
3. FAM-B	219.126,20	46.00
4. ABM	150.000	33.30
5. CNM	713.892	35.70
6. FNP	ND	ND
7. ACHM	2'000.000	25.00
8. FCM	700.000 ¹⁷⁹	50.00
9. UNGL	ND	ND
10. AME	3'021.662	21.20
11. CGLA	28.520,28	10.50
12. COMAGA	123.744,66	58.60
13. COMURES	2'187.397,96	50.19
14. ANAM	259.498,12	46.60
15. AMHON	246.187,93	22.40
16. AMMAC	1'593.866,59	61.40
17. AALMAC	ND	ND
18. FENAMM	ND	ND
19. AMUNIC	194.252,36	47.68
20. AMUPA	72.468,28	20.30
21. OPACI	255.950	74.10
22. AMPE	2.857,14	100.00
23. ANADIS	ND	ND
24. FEDOMU	ND	ND
25. CNI	115.240	80.00
26. ADAVE	11.234	47.85
TOTAL	12,935,667.49	

Elaboración del autor

Por último, de 29 funcionarios de las agencias internacionales entrevistados, 17 contestaron positivamente (58.6%), 7 (38.8%) dijeron que no conocían el asunto y 1 se manifestó negativamente. Por su parte, el 69% % de las agencias de cooperación entrevistadas consideraron que las AGLs son transparentes en el manejo de fondos y recursos de la cooperación nacional e in-

178 Los datos de los países sudamericanos, de México y República Dominicana, corresponden al año 2002. Los de los países centroamericanos son del 2004.

179 Solo corresponde a los egresos destinados de las aportaciones de sus miembros.

ternacional, y solo 3 personas de las agencias internacionales respondieron negativamente (10.3% del total de entrevistados). En conclusión, aunque en términos generales, se registra una proyección positiva de su manejo financiero entre sus aliados estratégicos, también se evidencia una relativa distancia (incomunicación), entre estas asociaciones y especialmente el entorno estatal de sus respectivas localidades, pero también con una porción, minoritaria por cierto, de los actores de la cooperación internacional.

5. Construcción de indicador de estabilidad y solvencia financiera (IESF), indicador de percepción de las capacidades institucionales e índice de sostenibilidad

En la construcción del indicador de estabilidad y solvencia financiera, para cuyo ejercicio solo se pudo disponer de información recogida en los cuestionarios para 23 de las 26 AGLs¹⁸⁰, se han conjugado ocho variables para definirlo operacionalmente y obtener mediciones cuantitativas. Los resultados, que se entregan en una escala ordinal, aparecen en el *Cuadro No 30*.

Como exhiben dichos de este cuadro, las diferencias existentes son muy amplias (desde 0.88 a 0.16) y la gradación registrada de esas diferencias cubre un banda que no se acerca a la estabilidad financiera *total* ni a la solvencia financiera *total*, sino para dos AGLs. Como podemos advertir, la mayoría de AGLs se inscriben en los rangos medios en lo que a estabilidad y solvencia financiera se revela, registrándose AMHON y AME, con muy elevados marcas en este aspecto. Ellas constituyen un muy pequeño número de asociaciones con mayores apoyos financieros estables que les proporcionan un perfil de mayores solvencias en este campo. Le sigue un grupo con mediana estabilidad y solvencia financiera, pero la mayoría registraría problemas financieros para acometer su activa agenda en beneficio de los municipios e instituciones agremiadas y que requieren buscar urgentes soportes financieros para mantener una actividad asociativista relevante. Como el cuadro indica, algunas AGLs registran bajos indicadores de estabilidad y solvencia financiera. En todo caso, la gradación registrada entre las AGLs, ubicadas en los rangos medios-bajos, especialmente, revelan que una mayoría de ellas soportan *algún tipo* de inestabilidad financiera, pudiéndose concluir que tienen problemas severos en su es-

180 En el trabajo de campo no se pudo obtener datos pertinentes para AALMAC, AMB y ANADIS, por lo cual dichas AGLs no constan en la comparación realizada.

tabilidad financiera Sea esto como fuere, los indicadores son únicamente esos: meros repertorios sumarios que tampoco pueden ser tomados como parámetros fijos, y pudieron haber cambiado en el corto plazo. En cualquier caso, advierten sobre la necesidad de combinar la preocupación por la actividad de representatividad institucional, tan altamente ponderada en esta investigación, con apoyos materiales estables sobre los cuales percibimos limitaciones. En este sentido, la mayoría soporta *alguna* inestabilidad financiera. El asociativismo municipal latinoamericano requiere aún consolidar sus asientos financieros, considerado en su conjunto. El segundo indicador obtenido, el de la percepción de las capacidades institucionales por parte de las entidades del entorno local, consta en el *Cuadro No. 31*. En este caso se evidencian tres AGLs con un muy alto perfil en el entorno: COMAGA, AMHON y COMURES, cuyas capacidades institucionales fueron positivamente evaluadas (percibidas) por la mayoría de informantes entrevistados. Le siguen otras seis asociaciones con un alto perfil, tal como fueron percibidas por sus respectivos entornos institucionales (AMMAC, AMUNIC, FAM-A, FEDOMU y OPACI). Un grupo de mediano perfil la forman otras cinco asociaciones (FCM, AMUPA, ACHM, UNGL y AME), y, en un rango menor constan las restantes AGLs estudiadas, con un bajo perfil en lo referente *a la percepción*¹⁸¹ de sus capacidades institucionales por parte de sus aliados (*Véase Cuadro No. 31*).

Finalmente se construyó otro índice cruzando los dos anteriores, proporcionándonos de este modo, uno general de sostenibilidad de las AGLs, al promediar aquellos indicadores, tal como se registra en el *Cuadro No. 32*. La combinación de los elementos “objetivos” y de las percepciones “subjetivas” nos dan interesantes resultados: una AGL, nuevamente AMHON, con muy alto índice de sostenibilidad de 0.94/1 (en el primer rango, de 0.67-1.00, en el cual le acompañan COMAGA y COMURES); 9 AGLs (AME, AMMAC, AMUNIC, OPACI, FEDOMU, ACHM, AMUPA, FAM-A y FCM) ubicadas en un rango medio de sostenibilidad (entre 0.34 - 0.66); y 5 asociaciones (ABM, ANAM, UNGL, ADAVE, y CNM) que se sitúan en rangos medios, pero por debajo del promedio general (0.42 puntos) y aquellas otras seis que se encuentran en el rango de 0-0.33, y que podrían presentar problemas de sostenibilidad.

181 Insisto en que esta percepción, como muchas en la realidad, son subjetivas, pero deben ser consideradas en las políticas institucionales de cada AGL para lograr que sean percibidas por lo mucho que hacen.

Cuadro Nº 30
Indicador de estabilidad y solvencia financiera (IESF)
de 26 AGLs latinoamericanas (2004 / 2005)¹⁸²

AGL	Indicador porcentual (%)	Indicador decimal (sobre 1)
1. AMHON	88.00	0.88
2. AME	79.00	0.79
3. ABM	56.00	0.56
4. COMAGA	56.00	0.56
5. ACHM	48.00	0.48
6. COMURES	44.00	0.44
7. OPACI	44.00	0.44
8. ANAM	36.00	0.36
9. AMMAC	36.00	0.36
10. AMUNIC	36.00	0.36
11. ADAVE	32.00	0.32
12. CNM	28.00	0.28
13. AMUPA	28.00	0.28
14. FEDOMU	28.00	0.28
15. AMPE	24.00	0.24
16. FAM-B	24.00	0.24
17. UNGL	20.00	0.20
18. FCM	20.00	0.20
19. CGLA	20.00	0.20
20. CNI	20.00	0.20
21. FAM-A	16.00	0.16
22. FNP	16.00	0.16
23. AALMAC	ND	ND
24. AMB	ND	ND
25. ANADIS	ND	ND
26. FENAMM	ND	ND

Elaboración del autor

182 El indicador de estabilidad y solvencia financiera (IESF) fue definido operacionalmente con las siguientes variables: más del 50% de su presupuesto financiado por aportes de miembros: +5; si el 15% o más del 15% provienen de ingresos propios: +5; patrimonio propio; edificio y vehículos: +5, 10-20 vehículos: +3; 1-10 vehículos: +2; - suficiencia de ingresos: +3; sistema contable automatizado: +1; registra auditorías externas: +1; egresos inferiores al 50% orientados a remuneraciones: + 3; si destina 10% o más de sus egresos a inversión +2, entre 1-9%: +1. El computo se pondera al 100% y se saca luego el porcentaje relativo que se transforma en el índice, expresado decimalmente. El máximo puntaje que se alcanzaría sería +28. Si responden negativamente o no tienen respuesta el valor asignado sería 0. Para facilidad de lectura del índice se ha recalculado sobre un valor máximo de 1. Los datos de los países sudamericanos, de México y República Dominicana, corresponden al año 2004. Los de los países centroamericanos son del 2005

Cuadro N° 31
Indicador de percepción de las capacidades institucionales
de 26 AGLs latinoamericanas (2004 / 2005)¹⁸³

AGL	Puntos / 31.08	Indicador (%)	Indice / 1
1. COMAGA	31.08	100.00	1.00
2. COMURES	31.08	100.00	1.00
3. AMHON	31.08	100.00	1.00
4. AMMAC	26.64	85.71	0.86
5. AMUNIC	26.64	83.80	0.84
6. FAM-A	22.20	71.43	0.71
7. FEDOMU	22.20	71.43	0.71
8. OPACI	22.20	71.43	0.71
9. FCM	19.98	64.29	0.64
10. AMUPA	19.98	64.29	0.64
11. ACHM	15.54	50.00	0.50
12. UNGL	13.32	42.86	0.43
13. AME	13.32	42.86	0.43
14. ANAM	11.1	35.71	0.36
15. AALMAC	8.88	28.57	0.29
16. ADAVE	8.88	28.57	0.29
17. CNM	8.88	28.57	0.29
18. CNL	6.66	21.43	0.21
19. FAM-B	6.66	21.43	0.21
20. ABM	4.44	14.29	0.14
21. CGLA	4.44	14.29	0.14
22. FNP	4.44	14.29	0.14
23. AMPE	2.22	7.14	0.07
24. FENAMM	0	0.00	0.00
25. ANADIS	ND	ND	ND
26. AMB	ND	ND	ND

Elaboración del autor

183 Construido asignando valores a las respuestas positivas y negativas de los/as informantes externos/as en relación a las siguientes variables: capacidad técnica: respuestas positiva por parte de cada uno de los informantes claves, +2. 22 c/u; capacidad administrativa y financiera: 2. 22 por c/u; transparencia y eficiencia en el uso de fondos: +2. 22 por c/u. Puntaje máximo: 31.08. Sin respuesta/respuesta negativa: 0. Los datos de los países sudamericanos, de México y República Dominicana, corresponden al año 2004. Los de los países centroamericanos son del 2005.

Cuadro N° 32
Índice general de sostenibilidad¹⁸⁴

AGL	Índice/1.00
1. AMHON	0.94
2. COMAGA	0.78
3. COMURES	0.72
4. AME	0.61
5. AMMAC	0.61
6. AMUNIC	0.60
7. OPACI	0.58
8. FEDOMU	0.50
9. ACHM	0.49
10. AMUPA	0.46
11. FAM-A	0.44
12. FCM	0.42
13. ABM	0.35
14. ANAM	0.32
15. UNGL	0.32
16. ADAVE	0.30
17. CNM	0.28
18. FAM-B	0.23
19. CNI	0.21
20. CGLA	0.17
21. AMPE	0.16
22. FNP	0.15
23. AALMAC	0.14
24. ANADIS	ND
25. AMB	ND
26. FENAMM	ND

Elaboración del autor

Al comparar estos resultados con las estimaciones hechas anteriormente (véase *Cuadro No. 28*) considerando únicamente aspectos relacionados a sus ingresos, se observan importantes variaciones, pues asociaciones que aparecían como menos sostenibles según esos criterios, ahora aparecen como medianamente sostenibles y viceversa (caso de UNGL, ANAM, AMUNIC y AMUPA), mientras de modo consistente se confirma la mayor sostenibilidad de 2 AGLs: AMHON y COMURES.

184 Este índice es el promedio de dos indicadores: el IESF y el indicador de percepción de las capacidades institucionales.

Estas variaciones ponen de relieve la importancia que tiene para la sostenibilidad, la consideración de *otras fortalezas institucionales*, además de los meros recursos financieros (capacidad instalada, modernización de procedimientos, planta técnica y administrativa profesional, etc), y, especialmente, la actividad de representación institucional que posibilita la construcción de soportes materiales estables, orientados a garantizar su continuidad en el tiempo y su consolidación orgánica en sus respectivos medios locales. La investigación revela que estos factores sí marcan la diferencia en la sostenibilidad de las AGLs hacia el futuro.

Capítulo 10

Conclusiones Generales

Este libro es el resultado de la fusión de dos investigaciones sobre el asociativismo municipal en las seis regiones que, en la visión flacmiana, tiene América Latina: *México*, donde la diversificación política creciente lucha por establecer un *nuevo municipio*, beneficiario de una descentralización exigida, por ya demasiados años, y continúa hoy, en el contexto de una globalización con Norte, que hace que también participe en la Sección del municipalismo de Estados Unidos y Canadá¹⁸⁵; *Brasil*, país-continente, que desde hace poco vive un municipalismo integrado a nuevas alianzas federativas internas, pero aún, en alguna magnitud, requiriendo mayor integración con el resto del municipalismo de su propio continente; el *Cono Sur* signado por un proceso democratizador muy profundo, luego de dictaduras represivas, que se expresa en esfuerzos tendientes a convertir a los gobiernos locales en nuevos espacios de la reconstitución de la esfera pública; los *Andes*, la región con mayores bifurcaciones y dispersiones integracionistas, asiento, al igual que Meso América de ese Antiguo Continente Nuclear que sigue siendo hoy la zona de conflictos irresolutos que aún condicionan las disparidades de su municipalismo¹⁸⁶; *América Central*, sin duda la región del mayor desarrollo institucionalizado del régimen asociativista en la actualidad, pero, solo luego de superado, por diversas vías, en cuatro de sus 6 países, los procesos de guerras civiles que llevaron por doquier a empates de fuerzas militares y políticas, por los contrarrestos internos y externos intervinientes, y donde la descentralización es aún tarea pendiente; y, *El Caribe*, de un asociativismo con escasa integración en el ámbito de esa región, pero en formación y que, a veces integra a la Asociación de Alcaldes de Puerto Rico, perteneciente a la estadounidense “Li-

185 En Norteamérica hay la Canadian Federation of Municipalities, y la National League of Cities de los Estados Unidos. México, como parte de Norteamérica, participa en todas las reuniones de la sección norteamericana de municipalidades.

186 En el caso de Venezuela, esta investigación no integró al estudio a la ABM, ni observó a la estatal FUNDACOMUN.

ga Nacional de Ciudades”, y a veces no lo hace; que, ora define a Cuba como partícipe sin exhibir mayor integración, incluso a nivel investigativo como lo revela, como una limitación, el presente trabajo, y que podría crecer aún con la membresía de tantos países, y no solo con Haití que tampoco está; y que se encuentra, por cierto, bien representado por el asociativismo de República Dominicana, en esa región del antiguo así llamado “Mar de los Imperios”, donde se cruzan las influencias de otros asociativismos de confines distantes pero más municipalizados, como el de Francia, con su *Association de Villes Françaises* (AVF), posiblemente la más fuerte AGL municipalista del mundo, o, los de Inglaterra¹⁸⁷ y Holanda, entre otros, y, entre ellos, el de su vecino atlántico, los Estados Unidos de América¹⁸⁸.

Dada su complejidad, la dinámica real de esta investigación amplió el inicial marco conceptual y metodológico planteado en 2003, permitiendo así una búsqueda que fue más allá de las hipótesis formales inicialmente formuladas. Al realizar esto se ha podido presentar resultados que brindaban las evidencias recogidas en el trabajo de campo. Pero, a veces, la escasez de las evidencias recogidas no significa la inexistencia de evidencias, por lo que incluso algunas de las proposiciones planteadas podrán seguirse discutiendo, probando o falsificando. Por esta razón las conclusiones generales aquí ofrecidas diseñan de hecho la existencia de un nuevo marco interpretativo y conceptual, aunque hagan mención directa a aquellas proposiciones primigenias¹⁸⁹. Todas las gamas de este complejo asociativismo han aflorado en esta obra, a través del estudio de las veintiséis AGLs en 18 países. De sus particularidades hemos dado debida cuenta en los nueve capítulos anteriores. En el final, de conclusiones, deseo deferirme a las tendencias más generales y a esos fenómenos

187 Las ex colonias británicas en el Caribe tienen su Caribbean Local Government Association (CALGA).

188 El asociativismo municipal es ya una realidad mundial. Ciento veinte países tienen participación en la Unión de Ciudades y Gobiernos Locales, organizada en París en 2004, a la que pertenece FLACMA.

189 Se trata de avanzar, desde la perspectiva comparativa y cualitativa, en una mejor comprensión, para cada país y región, de los procesos que integran la relación descentralización con democracia, las formas y problemas identificables de la descentralización con la gobernabilidad, los cambios en los modelos de desarrollo en función del proceso de descentralización, y las formas que adopte la participación social con la descentralización.

observados, más allá del tratamiento de los ejes temáticos originalmente señalados para el análisis. Veamos como hacerlo.

1. El Contexto socio-económico y político de la descentralización en América Latina

Esos 18 países tienen 509 millones de habitantes en 2005, con un proceso de urbanización que por su magnitud (75.8%) se asemeja ora al de los países industrializados, expresado en incluso más altos índices de urbanización, exhibido por Uruguay (con un 93.7% de su población urbana), pero que en otros caso expresa, en contraste, la dominancia del mundo rural, como en Guatemala, el país más rural de un continente con una población en un 24.2% rural, exhibiendo una concentración mucho mayor que alcanza en esa nación mesoamericana, al 62% de sus habitantes en los campos. Países todos inmensamente ricos, por sus recursos y gentes con capacidades y diversidades de culturas y orígenes, las depresiones de pobreza no exhibe la existencia de la vara de la equidad, y varían de un alto 69% para Nicaragua y bajan por toda la gradiente hasta llegar a un 8% en Uruguay. El municipalismo es compañero de esa lucha, en todos los países observados. Y con éxitos, y, también con triunfos colectivos, pasados y recientes.

La situación de los municipios se desenvuelve, empero, en contextos y entornos muy disímiles. Así trece países, es decir un 72%, poseen un tipo unitario de Estado; otros cuatro o el (22%) tiene estados federados y solo uno (el 5.6%) registra la existencia, única en la región, de un Estado en transición hacia un modelo autonómico. Muchos tienen circunscripciones especiales insuficientemente adscritas a las agendas de gobiernos locales; y, sus áreas metropolitanas, carecen, casi en su totalidad, de un status jurídico como jurisdicciones de los municipios, mientras persiste un enorme déficit en el manejo territorial de las “grandes ciudades”. Y, hay procesos muy desiguales dentro de todos los países.

Pero en los 18 países los electores eligen directamente a las autoridades locales, habiendo sido Nicaragua el país que más recientemente instauró la elección directa de sus alcaldes (en 2,000). Y desde esos nuevos espacios se lucha por la descentralización, junto a sus asociaciones. Con resultados desiguales. Así, el mayor porcentaje del *producto interno bruto* invertido en gasto social lo tienen Uruguay, Argentina y Chile (superior al 15%), y los más bajo lo tienen Paraguay, Ecuador, Colombia, Bolivia, Perú, Brasil y los de países cen-

troamericanas (- del 8%). El resto se acercan al 9%. La morosidad de los gobiernos centrales para cumplir con las debidas transferencias hacia los gobiernos locales es alta, salvo en Brasil y Nicaragua, y se ve sujeta a interpretaciones arbitrarias por parte de los gobiernos centrales. Su carácter no automático, e integrado al sistema tributario general (salvo Brasil) sigue creando tensiones entre el centro y la periferia. Los esfuerzos de las asociaciones de gobiernos locales en los 18 países, para hacer aliados y comunicarles las políticas de descentralización, son aún débiles, a pesar de la abundante legislación reciente que tiende a auspiciar el proceso. La descentralización efectiva, que está operando y operará cambios en los municipios, en el desempeño de sus funciones y en la ampliación de sus relaciones con la comunidad, se verá acompañada de transformaciones hacia el robustecimiento de sus asociaciones.

2. Tres premisas necesarias para tratar sobre la descentralización en América Latina

Esta investigación nos puso frente a la necesidad de concebir a la descentralización como un proceso eminentemente político, y desigual, que implica *una cesión de poder* de centros y aparatos nacionales y regionales de poder, precisamente, hacia los espacios periféricos o subnacionales. Esta descentralización puede adoptar variadas formas, dimensiones (aprehensibles como “variables”), pero ella puede así como no puede ser clave en la profundización de la democracia y el bienestar social. Es decir, puede darse un régimen no descentralizado que sea más democrático que uno descentralizado pero con fuertes carencias democráticas. Así, Costa Rica, es un país con régimen democrático, pero sumamente centralizado en su régimen político, y por razones propias y entendibles¹⁹⁰. Otro caso es el de Cuba, con un régimen centralizado, pero con altas tasas de cobertura de servicios sociales. Aún otro ejemplo se lo tiene con Uruguay, actualmente una democracia representativa centralizada, pero con bienestar social. Pudiéndose hablar, entonces, de “descentralización democratizadora” y “descentralización autoritaria”, o de “descentralización con bienestar social” o de “descentralización sin bienestar” o carente de ella; lo que implica decir, en el campo de los valores, que ella no es ni “buena” ni “ma-

190 Véase el Perfil de la UNGL, particularmente en lo referente al contexto, donde se esboza una interpretación de dicho fenómeno.

la”, *per se*. Todo depende de la orientación que tenga, y de los objetivos que cumpla, es decir de si están o no ligados al desarrollo social, económico y político de un pueblo, y en la dirección de construir un Estado nacional popular.

La *segunda premisa* del actual desarrollo del municipalismo en América Latina, se refiere a la necesidad de comprender que las bases de la democracia, a más de la indispensable representación política, incluyan la participación popular, el bienestar social de población y la representación política efectiva de los intereses comunitarios antes postergados. Todos ellos, decidiendo asuntos de importancia, y no marginales a la vida de los pueblos. Todo ello incide para garantizar el buen gobierno.

La tercera premisa de esta empresa colectiva parece ser, a mi entender, la nueva exigencia de entender la llamada gobernabilidad como la capacidad del desempeño gubernamental para desarrollar estrategias de conciliación entre la democracia política y la democracia social en la dirección de: (a) una mayor socialización de los mecanismos de poder y (b) una expansión del acceso de toma de decisiones, unidos a la adquisición de un máximo de capacidad de autogobierno por parte de las instituciones de la sociedad civil, de manera que se reconozca a la vez la función reguladora del estado.

Con estas premisas, propongo, que la descentralización sea entendida como un proceso causado, dependiente de otros, ligado a dinámicas de diverso orden, donde la historia de cada país está siempre presente, y no puede ser propuesto ni aparecer como la pieza clave para encontrar ni el desarrollo social ni la democracia, ni la gobernabilidad. A veces incluso puede estar ligado a procesos difíciles y complejos.

Así, por ejemplo, la descentralización también provino, en América Central, de la guerra que se volvió paz, es decir de las negociaciones de la aquella Paz Firme y Duradera de 1999 en Guatemala, del triunfo de la revolución *sandinista* en Nicaragua, y de los proceso negociados de paz en El Salvador y en Honduras. De igual forma en el Cono Sur de América Latina, la desaparición de las dictaduras, —que tan negativos roles tuvieron en el desarrollo de las AGLs y los gobiernos locales, al igual que en países como Brasil y Perú—, sentó nuevas bases de negociación sobre el desarrollo de una democracia en que la arquitectura estatal reformada dé un nuevo perfil descentralizado a los municipios y/o gobiernos intermedios. ¿Cómo negar que estos procesos marquen una diferencia con los de Panamá y Costa Rica, en Centro América? Otro tanto creo que ocurrió en el Cono Sur, y Brasil, respecto a otros países del continente.

Si la entendemos, entonces, como un “proceso de rediseño del Estado, por el cual se traslada poder, competencias y recursos, desde el gobierno central, hacia los niveles subnacionales de gobierno” (Velasco, 2001), se requiere, sin embargo, aclarar muy bien *cuales*, en ese traslado intergubernamental del poder público, son las políticas, competencias, funciones, y *a quienes y en que condiciones políticas y con qué recursos o fuentes de financiamiento se las va a “trasladar”*, como bien puntualizan Molina y Gonzáles¹⁹¹. Solo entonces la podremos entender como un proceso desigual que puede exhibir diversidad de signos políticos, pero que implica necesariamente una cesión de poder del centro a los espacios periféricos, y podemos identificar que en América Latina se abordan, desde los gobiernos locales, un conjunto de procesos llamados de “descentralización” en diversos ámbitos del quehacer estatal local y central: Administrativo, territorial, fiscal, de gestión, político, de mercado, legislativo, educativo, de salud, entre otros, y que todos ellos exhiben hoy muchos límites. ¿Cuáles son estos límites en América Latina?

3. Límites de la Descentralización en América Latina

Las competencias privativas más constantes de los gobiernos locales en 15 países con información, se dan en las áreas administrativas, coberturas de servicios, fiscales (presupuestación), gestión social, y *menos en lo político*. Las competencias privativas más variables de los mismos se dan en áreas administrativas, fiscales, políticas (legislativas), económicas, y de gestión social. Es decir, las competencias privativas de municipios no son amplias y están o sujetas a, o son compartidas con los gobiernos centrales.

Además, los cambios hacia descentralización son muy desiguales, con desequilibrios internos en países, y la difusión de las tesis a favor del proceso en la población y electores de los países involucrados es aún muy débil en el conjunto de gobiernos locales¹⁹². El respaldo ciudadano hacia la conforma-

191 Véase Molina y Gonzáles, 2001.

192 Las comunicaciones sobre estos procesos tienen centros. 1) Los esfuerzos por hacer aliados y comunicar políticas de descentralización, resulta aún débiles por parte de los GLs (a través de sus AGLs). No de otra manera puedo explicarme que solo 8 de las 16 AGLs hayan producido materiales sobre descentralización y que éste haya sido escaso. Esto contrasta con la abundancia de publicaciones jurídicas sobre el tema, a nivel estatal central. 13. Únicamente Brasil y Nicaragua poseen un régimen ya sea federal o autonómico que incorpora a los GLs, total o parcialmente, a la lógica política de la descentralización. El resto es muy desigual.

ción de gobiernos locales fuertes no existe siempre. Ello se expresa, en cierta forma, en el % de transferencias del GC a los GLs, que va desde un mínimo del 0.93%, en Panamá, pasando por un bajo 1.55 (en Costa Rica) y un 3.3% en Uruguay, alcanzando entre el 5% y el 10% en Argentina, Perú, Paraguay, República Dominicana, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Guatemala, y llegando entre el 10% y el 15% en Ecuador, México, y alcanzando el 16% en Chile, 18% en Brasil, el 20% en Bolivia y Venezuela, y llegando a un 24% en Colombia. Pero, salvo en Brasil y Nicaragua, en el resto es área conflictiva sujeta a presiones. Por otra parte la relación población/municipios revela una grave submunicipalización de América Latina.

4. ¿Qué son las AGLs en América Latina?

Por cierto, son asociaciones de municipios y las hay de varios tipos: unas son recientes, otras medio centenarias; unas tienen una asociatividad voluntaria, otras obligatoria; las hay de cobertura total, mediana y parcial; de tipo nacional, regional, y/o departamentales, estatales o provinciales, con perfil empresarial corporativo y otras orientadas hacia la articulación política de los municipios, que organizan demandas, resuelven problemas de consultas e información requeridas por los municipios, y preparan movilizaciones, y son productoras de eventos y dan capacitación democratizadora.. Pero, dentro de esta gran diversidad, ¿cuál su carácter común? ¿Cuál es el ámbito societal y estatal específico de su actuación? Ese ámbito específico, que las caracteriza a todas, es su *identidad como institucionalización de lo local*. Es en cuanto tales que están cobrando amplitud y se hallan en expansión y diversificación, más allá de las funciones atribuidas a ellas en el pasado reciente¹⁹³. Este es un primer hallazgo.

En consecuencia, de manera creciente las acciones colectivas de las AGLs se orientan a ejecutar el desarrollo local en un sinnúmero de direcciones, que cambian de país a país: dar servicios en el mercado para racionalizar las compras de los municipios, optimizando el gasto local; resolver problemas técnicos de información compleja requerida por los municipios miembros que buscan preparar sus acercamientos al Estado central para articular sus de-

193 Véase IULA, 1999, Las funciones y tareas de las Asociaciones de Gobiernos Locales, World Secretariat, The Hague, The Netherlands, 8 volúmenes.

mandas descentralizadoras con mayor éxito¹⁹⁴. Organizan mandatos ante diversos centros de poder del Estado, desde sus ámbitos locales, y buscan desde ellos insertarse también en el ámbito internacional, exhibiendo una coordinación no experimentada en el pasado. Las AGLs han sido espacios de sistematización y difusión de las experiencias reformadoras en lo social y político para sus municipios. Y, claro está, también ellas preparan movilizaciones (marchas, protestas, y manifestaciones) para sostener una interlocución planificada y políticamente eficaz con las autoridades centrales. Las identidades locales fluyen y sus políticas de descentralización tienden a robustecerse.

Surgió así, en esta investigación, la necesidad de redefinir a las AGLs, desde una comprensión anterior como *organizaciones*¹⁹⁵, a otra que las entienda como *grupos sociales públicos que interactúan con un cambiante pero identificable sistema de valores (el “municipalismo”) y que poseen un sentido compartido de existencia gremial*. Sin embargo, estos grupos sociales no alcanzan, en su conjunto, el nivel de movimientos asociativistas, aunque tienden hacia ello. Así, por doquier surgen en América Latina expectativas no sustentadas en experiencias del pasado (ligadas a dar giros importantes a las políticas tradicionales de los municipios) y el asociativismo municipal que hemos estudiado está inserto en este movimiento de modernidad.

5. La representatividad de las AGLs latinoamericanas

La legitimidad de las AGLs latinoamericanas, en su conjunto, exhibe varias fuentes de sustentación, compartidas por todas: a) en los procedimientos democráticos de elección de sus autoridades, que son universales; b) en la transparencia y eficacia de sus operaciones; c) en la gestión representativa que las convierte en mediaciones eficientes ante los poderes centrales; d) en su le-

194 Las AGLs latinoamericanas son gestoras de capacitación, reproductoras de prácticas exitosas; tienen capacidad de reclutamiento; son interlocutoras políticas ante el entorno estatal y la sociedad civil más amplia; construyen nuevas agendas consensuadas representando intereses de socios y tienen el reconocimiento de aliados estratégicos.

195 Un alto funcionario de FLACMA, bien decía que “las AGLs no son un sindicato, sino instancias para las propuestas de ideas, métodos y técnicas para que las ciudades se constituyan en el espacio para que los ciudadanos y ciudadanas mejoren su calidad de vida”. Como tal las AGLs deberían tener capacidades políticas y de cabildeo (“lobby”), a más de prestar servicios a sus miembros. (En entrevista, con el autor, febrero 2004).

galidad sustentada; y, e) en el creciente consenso y difusión de una ideología de “identidad de lo local” que adquiere varios nombres en la diversa geografía latinoamericana. Ésta es su mayor fortaleza. Si la legitimidad de la mayoría de las AGLs descansa en sus métodos democráticos, su pluralismo, el desarrollo de nuevas agendas políticas consensuadas y en su capacidad para representar los intereses de sus asociados, el carácter de su asociatividad –obligatoria o voluntaria–no incide en su mayor o menor representatividad.

Respecto a su capacidad de representación política, cabe anotar que a pesar del contexto generalizado de crisis de representación política por la que han atravesado otras instancias del poder público en algunos países de la región (Presidencias, Congresos, Funciones Jurisdiccionales y de Control), los municipios latinoamericanos no se han visto afectados por dicha crisis. Y, en esos 18 países que tienen un total de, al menos, 16, 141 municipios, sus asociaciones nacionales representan al 80% de los municipios de la región, y que sumados a la representación de las asociaciones regionales, se acercan al 100% de América Latina¹⁹⁶. Por lo que se puede afirmar que los municipios, por medio de su asociativismo han densificado el tejido social de las comunidades de base, fortaleciendo la sociedad civil al diversificar sus vínculos con otros grupos sociales públicos y privados, e incrementar su capacidad para seguir ampliando sus bases de asociatividad hacia sectores aún más marginados de los centros de decisión política nacionales. Como consecuencia, hoy representan e integran a las 3/4 partes de los municipios de la región en sus asociaciones nacionales. Si se ponderara la asociatividad municipal regional en yuxtaposición complementaria a la nacional, el panorama sería aun más alentador.

Todas las AGLs latinoamericanas tienen personería jurídica, y, en términos de su diseño orgánico, una mayoría lo considera adecuado para el cumplimiento de su misión. Igualmente, la mayoría registra una asociatividad voluntaria y todas presentan una muy variada gama de membresía (municipios, otras AGLs, alcaldes/esas, concejales/as, funcionarios y síndicos). Asimismo, las veinte y seis asociaciones evidencian una cobertura muy amplia de representación política de los municipios, en todos los rangos poblacionales, por lo que se las puede caracterizar como instancias con una *alta representa-*

196 Recordando, eso sí, que en ningún país, las asociaciones “representan con una única voz a los gobiernos locales”, como se decía en IULA, 2001.

tividad del asociativismo municipal en sus respectivos países, lo cual, adicionalmente, constituye un vínculo de cohesión identitaria regional. Esta positiva realidad se ha visto coherentemente reflejada en las percepciones de su entorno institucional: los informantes externos/as consultados/as las catalogaron como organizaciones democráticas, con directivas legitimadas por sus electores, y una abrumadora mayoría de ellos/as considera que las AGLs representan adecuadamente a los municipios frente al gobierno, otras instituciones del país y ante la cooperación internacional. Asimismo, las dos terceras partes de ellos/as creen que las asociaciones responden a las directrices de los municipios en el diseño y ejecución de sus políticas institucionales.

En conjunto, las AGLs contabilizan un conjunto de funcionarios/as que, aunque insuficiente en número, reúnen suficientes capacidades y destrezas, calificadas como idóneas en el 100% de AGLs, a pesar de que la mayoría admite que no paga salarios competitivos en el mercado laboral local. La mayoría de informantes externos consultados/as, perciben que ellas poseen capacidad técnica para apoyar a las municipalidades en sus demandas de asistencia, así como capacidad administrativa y financiera para manejar eficientemente los fondos de la cooperación nacional e internacional. Al observar a la planta según niveles (político, técnico y administrativo), salta a la vista el predominio de la planta política frente a un menguado personal técnico, numéricamente inferior incluso a los/as funcionarios de nivel administrativo. Esto, pone en evidencia el énfasis de las AGLs en sus funciones de representación y cohesión política, de sus miembros y con relación a su entorno institucional.

Asimismo, al considerar los aspectos de género, se registra una concentración masculina en los niveles político y técnico y un predominio femenino en los rangos administrativos en la mayoría de AGLs, cifras que evidencian el predominio de una política tradicional en este terreno, así como la vigencia de roles tradicionales de género en buena parte de asociaciones.

6. La gestión de capacitación de las AGLs latinoamericanas

Su gestión como mediaciones de capacitación cobra particular relevancia. 21 de las 26 AGLs (81%) registran actividades de capacitación y asistencia técnica a los municipios, aun cuando evidencian un desarrollo desigual en este campo con un grupo de ocho AGLs con un más alto perfil en esta actividad. Ésta la realizan a través de: a) movilización de funcionarios/as al campo; b) organización de eventos de capacitación (18 AGLs); y c) producción de

materiales de capacitación. Sin embargo, solo 8 cubren estas tres áreas evidenciando un más alto perfil de desempeño en este campo; las 16 restantes desarrollan acciones en una o dos de ellas. Sin embargo, la mayoría exhibe una limitada infraestructura de capacitación disponible, aunque, en general, poseen una infraestructura de capacitación básica que requiere ser reforzada y ampliada, lo cual no les ha impedido desplegar una intensa cobertura y relacionamiento con sus municipios.

Los medios empleados en los procesos formativos son, predominantemente, tradicionales (eventos presenciales, materiales impresos); todavía pocas recurren a medios virtuales. Tanto sus acciones, como la orientación temática de sus agendas de capacitación, en las que tienden progresivamente a predominar contenidos orientados al cabildeo jurídico y político y en las que se introducen nuevos temas relacionados a un manejo moderno, transparente y participativo de los gobiernos locales, así como también la difusión de sus prácticas exitosas realizadas por la mayoría de asociaciones y ampliamente reconocidas por sus respectivos entornos institucionales, nos permiten presumir una gran capacidad por parte de las AGLs para incidir en procesos efectivos de modernización, descentralización y democratización de la gestión municipal en América Latina.

En cuanto a la orientación temática, ésta revela un mayor énfasis en los *procesos de modernización administrativa de las municipalidades* (administración/ gestión/ financiamiento) *antes que en el impulso a procesos de descentralización y democratización*, temas menos frecuentemente abordados en la capacitación.

En conclusión, se evidencia un desarrollo desigual de las AGLs en el ámbito de la capacitación y asistencia técnica, lo que permitiría presumir su desigual capacidad para incidir en procesos efectivos de modernización, descentralización y democratización de la gestión municipal en América Latina.

Sobre la sistematización de experiencias, 23 AGLs han difundido entre sus miembros experiencias exitosas, especialmente, en áreas de capacitación, gobernabilidad y administrativo/financieras. Sin embargo, una mayoría no realiza esta actividad de manera planificada, sino, más bien, de modo espontáneo, pues carecen de un sistema para recuperar experiencias exitosas, y no utilizan las bases de datos internacionales de buenas prácticas municipales. *A pesar de ello, una mayoría de aliados estratégicos muestran estar informados de sus experiencias exitosas*, recomendando la difusión nacional e internacional de aquellas en las áreas de capacitación, incidencia jurídica, desarrollo econó-

mico local, administración y gestión, asociativismo municipal, ordenamiento territorial, interculturalidad, salud, técnicas médicas tradicionales, y, en el campo de la representación política experiencias destacadas en defensa de la autonomía, descentralización, participación ciudadana, negociación de demandas del movimiento municipalista, procesos de concertación y prácticas de rendición de cuentas.

Situado así el doble terreno (de la legitimidad y de la representación política) que abarca la representatividad de las asociaciones, se puede concluir que las AGLs nacionales de América Latina tienen capacidad de reclutamiento cuantitativo y cualitativo, aunque menor es la diversidad de sus asociados (respecto al contexto posible) existiendo aún, en solo dos AGLs, alcances político partidistas en el reclutamiento de su membresías. Pero todas, en su conjunto, son instituciones representativas. Sin embargo, cabe señalar un hallazgo importante que matiza lo anterior: Con la excepción de las 6 centroamericanas, las AGLs nacionales son *más representativas* de los municipios medianos y grandes, y *proporcionalmente menos representativas de los municipios más pequeños*. En ese sentido, ellas tienen aún una importante tarea pendiente en el reclutamiento de *los municipios más rurales y, generalmente, más pobres del continente*. De no hacerlo, sin duda podrán surgir AGLs nacionales de los más pobres municipios, cobijadas bajo diversos membretes.

Sea esto como fuere, por todo lo investigado se puede también concluir que en ningún país rige un modelo de fortalecimiento institucional de las AGLs que busque el protagonismo de los Directorios Ejecutivos y las Estructuras Técnicas y Administrativas, a costa de un debilitamiento y menor representación política de alcaldes/as, prefietos/as, síndicos/as o intendentes/as, y otras estructuras municipales de autoridad. La elección directa de dichas autoridades consolida aún más el carácter representativo de las AGLs, que como hemos visto en este estudio, han desarrollado formas y métodos de representación con un sólido asiento en la idea de representación democrática.

Al sintetizar los resultados de esta investigación respecto a las 7 hipótesis del Primer Eje Temático, se puede concluir que las hipótesis 1, 3 y 4 se probaron afirmativamente, mientras que he cualificado con la evidencia y con los resultados pertinentes a las hipótesis 5, 6 y 7, y se ha falsificado la hipótesis 2, en lo relativo a las AGLs de América Central. Al sintetizar los resultados de esta investigación respecto a las 7 hipótesis del Primer Eje Temático, se puede concluir que las hipótesis 1, 3 y 4 se probaron afirmativamente, mientras que he cualificado, con la evidencia y resultados pertinentes, a las hipótesis 5, 6 y 7.

7. La comunicación en las AGLs latinoamericanas con sus entornos

Sus procesos comunicativos tienen un carácter orgánico-administrativista y están orientados por estrategias de comunicación que, solo en una minoría de casos, corresponden a políticas expresamente diseñadas, según objetivos y visiones institucionales. En el contexto de una región que aún no dispone de condiciones que posibiliten la utilización de tecnología de punta en la comunicación, también entre las AGLs se manifiestan falencias en su aperrechamiento técnico en este terreno, registrándose muy pocas que sean auto-suficiente en todos sus sistemas comunicacionales. Puede afirmarse, entonces, que la modernización y suficiencia en este campo son aún tareas pendientes para buena parte de ellas. Coherentemente, los canales de comunicación preferentes entre las AGLs con su entorno institucional tienden a ser tradicionales, evidenciando que incluso quienes ya disponen de tecnología de punta, aún no se han familiarizado suficientemente con su uso. Sin embargo, es interesante advertir que el correo virtual ya ha desplazado al correo postal tradicional como medio de comunicación de las AGLs con sus miembros y su entorno institucional, aun cuando el flujo comunicacional por esa vía no sea homogéneo entre ellas. En esa línea, el que la mayoría de asociaciones cuenten con estrategias escritas y/o formuladas de comunicación, sugeriría tendencias hacia una *orientación moderna* (racional y planificada) en este terreno, a pesar de que todavía se manifieste un gran margen de acción espontánea en un tercio de AGLs investigadas, delatando, precisamente, el carácter transicional de estas organizaciones en el campo comunicacional.

La *tecnificación comunicativa* de las 26 AGLs exhibe grandes desniveles, pues mientras unas pocas están altamente pertrechadas tecnológicamente para realizar comunicaciones eficientes, otras –la mayoría– carecen de una tecnificación comunicativa u obtienen valores muy débiles a la hora de medir sus capacidades técnicas de comunicación. En todo caso, y consideradas en su conjunto las AGLs, medidas a este respecto, tienen un 49.19% de tecnificación comunicativa. Es decir, estarían en el medio camino posible a una óptima tecnificación comunicativa, y 9 de ellas están aún por debajo de un promedio no muy alto, ponderado para todas. Además, parecen no haber garantizado la existencia de un verdadero proceso de conocimiento de las necesidades de sus asociados para responder rápidamente a sus demandas: solo una minoría lo hacen. Sin embargo, 24 de las AGLs estudiadas han construido alianzas con actores estatales y sociales, y han construido redes con socios estratégicos a los cuales mantienen bien informados. El problema crucial es *la débil retroali-*

mentación con la principal comunicación –la de los municipios– existente por doquier, aunque se advierta como un problema menos grave en América Central, sin dejar de ser existente.

Al sintetizar los resultados de esta investigación respecto a las 4 hipótesis del Segundo Eje Temático, se puede concluir que todas ellas han sido probadas.

8. La Coordinación de las AGLs latinoamericanas con su entorno

En cuanto a la **coordinación**, las asociaciones de gobiernos locales combinan capacidades modernizante con métodos de creciente participación en su mayoría, y en esa proporción cumplen la función de intermediarias entre el Estado –central, federal, estadual, departamental o provincial–, y la cooperación técnica –nacional e internacional–, en el proceso de descentralización que está en curso en países de América Latina, que no han logrado aún, consolidar sus Estados Nacionales. En ese contexto, las AGLs, que son percibidas en su mayoría como canales adecuados de conexión con las municipalidades, aparecen redefiniendo sus campos de acción societal y sus relacionamientos con los Estados de sus países, enfatizando en la capacitación de sus asociados, actividad común a las AGLs.

Al sintetizar los resultados respecto a las hipótesis formuladas sobre comunicación, se puede concluir que se comprobaron positivamente las hipótesis 8, 9 y 11, pero se calificó la hipótesis 10, a la luz de la evidencia pertinente. Una mayoría de AGLs recibe asistencia financiera y técnica de organismos internacionales, unas pocas han establecido interlocución política con ellas, salvo la CNI de Uruguay, que no busca apoyo de la cooperación internacional, y para ello aduce una prohibición constitucional. La tendencia predominante, sin embargo, ha sido hacia la interacción con pocos de organismos internacionales.

Sin embargo, las AGLs centroamericanas si exhiben una intensa colaboración con múltiples organismos internacionales de distintos países y varios continentes, traducida en apoyo técnico y financiero a sus emprendimientos, participación en la formulación de sus planes y una interesante interlocución política con ellas.

En cuanto a los organismos nacionales, la cooperación financiera y técnica con éstos es modesta en la mayoría de los casos, y a veces, la situación jurídica en unos casos (CNI-Uruguay y ACHM-Chile) y/o lo reducido de sus equipos técnicos (algunas AGLs de Ecuador, Perú, México entre otras) difi-

culta la capacidad de gestión de proyectos propios. Sin embargo, no sucede esto con la interlocución política, más extendida y mayormente intensa, de acuerdo a un índice de coordinación, técnicamente establecido. Esto mostraría el predominio de una mediana a baja capacidad de coordinación con el entorno institucional, confirmándose el diagnóstico del carácter heterogéneo y el desarrollo desigual de las AGLs latinoamericanas.

La excepción se da con las AGLs centroamericanas, nuevamente, que en el medio nacional, registran una intensa interlocución con los niveles de la alta política pública, pero una débil interacción *técnica* con las instituciones estatales centrales de sus respectivos entornos, no así con los gobiernos locales investigados que mayoritariamente participan o se benefician de sus iniciativas, al mismo tiempo que ven reflejadas sus demandas en la incorporación de nuevos temas a las agendas de las AGLs gracias a sus sugerencias. Estas asociaciones exhiben una capacidad media-alta de coordinación con el entorno institucional gracias a lo cual la totalidad de informantes externos/as entrevistados las consideran socios estratégicos válidos en el trabajo que realizan en sus respectivos países.

Al sintetizar los resultados respecto a las hipótesis formuladas sobre el eje temático de la **coordinación**, se puede concluir que se comprobó positivamente la hipótesis 12, pero se cualificó la hipótesis 13, a la luz de la evidencia pertinente.

9. La sostenibilidad de las asociaciones latinoamericanas

La mayoría de AGLs, no han logrado aún construir un patrimonio material adecuado a sus necesidades. Con la evidencia disponible se puede concluir, que la **sostenibilidad alcanzada**, apreciada en el caso de pocas AGLs, descansa sobre tres factores de retroalimentación sistémica a nivel de a) su gestión; b) sus capacidades técnicas, c) su representación y legitimación política. Si bien en una mayoría existe heterogeneidad en sus fuentes de recursos materiales, la sostenibilidad financiera no está garantizada, para la mayoría, registrándose una considerable dependencia del financiamiento de la cooperación internacional, aunque ésta se haya, a su vez, diversificada, en el tiempo.

En lo referente a su manejo administrativo se registra un equilibrio entre las modernizadas y las que se encuentran en un proceso de transición hacia la automatización en sus procedimientos administrativo-financieros. En términos generales, se registra una proyección positiva de su manejo financiero entre sus aliados estratégicos, coherente con la costumbre de rendición de cuentas que exhibe la mayoría de AGLs centroamericanas investigadas.

Respecto a las tres hipótesis formuladas inicialmente sobre el último de los ejes temáticos –sostenibilidad– de esta investigación, éstas han sido calificadas en su totalidad, y su comprobación y/o falsificación se debe hacer con un acercamiento por AGL.

En una América Latina donde existe ya una establecida práctica de asociativismo municipal¹⁹⁷, las AGLs están en una etapa de transiciones múltiples. Por una parte, de transición hacia un nuevo municipalismo (lo que implica la existencia de un *municipalismo tradicional, que se debate en retirada*). En el pasado, los municipios y sus escasas asociaciones, pudieron haber actuado como partes de ese sistema de mandos, en el sistema político de algunos países de América Latina, con extremadamente débiles democracias. No es de extrañarse. Esa realidad e ideología tradicional han cambiado y donde aún existe está en retroceso, abriéndose paso a nuevos valores, tales como la participación ciudadana, los derechos humanos, el intercambio de mejores prácticas, el desarrollo sustentable, la descentralización, la modernización de sus aparatos administrativos, la responsabilidad fiscal compartida, “una nueva cultura de gestión pública, tomando en cuenta temas como la ética”¹⁹⁸, y las relaciones internacionales.

Un *nuevo municipalismo* está erigiéndose. Este nuevo municipalismo es crítico de las inequidades sociales, pero parece encontrar asidero en la recuperación del sistema tradicional de conciliación de las diferencias sociales. En este sentido, las AGLs parecen más proclives hacia una sociedad orientada hacia los acuerdos transaccionales (las alianzas) en América Latina. Y en esa dirección, las AGLs participan en el fenómeno de la transición democrática del continente. En otras palabras, también debido a la presencia de las AGLs, los gobiernos locales se vuelven hoy centros de poder *con más sociedad civil que gobernar*.

Conocoto, Ecuador, 26 de diciembre de 2005

197 Ese asociativismo municipal tiene por doquier un anillo institucional que lo rodea y fortalece, en los institutos de administración, de capacitación, y sus centros de investigación, y ONGs especializadas en asuntos municipales, que han creado una compleja red de vínculos con la cooperación nacional e internacional.

198 Como lo planteó en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, Mario Cossio, en su conferencia del 21 de abril, 2004 en el Congreso de FLACMA. Apuntes tomados en dicho evento, por el autor.

Segunda Parte

**26 Perfiles de las Asociaciones de Gobiernos locales
(AGLs) de 18 Países Latinoamericanos**

Presentación

Los veintiséis documentos que llamamos “Perfiles de las AGLs” constituyen uno de los productos de la investigación auspiciada por FLACMA-GTZ y desarrollada en 2004 y 2005. Originalmente no prevista, la sugerencia de construir *perfiles* para cada una de las AGLs investigadas, hecha por mí en calidad de coordinador de la investigación en la reunión con Jaime Torres, Janos Zimmermann y José Díaz para discutir la presentación de los resultados realizada en marzo de 2004, fue acogida con entusiasmo por las entidades auspiciantes en razón de que garantizaba uno de los objetivos de la indagación: el de proporcionar información válida y actualizada sobre las AGLs y proponer un modelo de recuperación de la información a ser utilizado en investigaciones similares. Además, estos perfiles podrían siempre actualizarse y ser utilizados para diversos propósitos por las propias AGLs, lo que les convertía en instrumentos sumamente útiles.

Los veintiséis perfiles aquí presentados brindan información cuantitativa y cualitativa sobre 26 AGLs de 18 países de las seis regiones de FLACMA (México, Brasil, Andes, Cono Sur, Centroamérica y El Caribe) proveniente de las siguientes fuentes: 1) Entrevistas estructuradas realizadas sobre el terreno; 2) Información proveniente de fuentes secundarias (libros, artículos, tesis, estudios, documentos públicos, informes no publicados, etc.); 3) Información extraída del Internet; 4) Documentos públicos consultados en archivos y bibliotecas; y, 5) El proceso de validación institucional privativo que hicieron los directivos de las AGLs a las versiones enviadas para este objeto. Las referencias de todas estas fuentes pueden encontrarse al final de este volumen.

La información sistematizada se expone organizada en tres partes: 1) *Información básica*, que contiene una síntesis de los principales datos de la AGL y del país correspondiente¹⁹⁹; 2) *Información adicional sobre el contexto*, en la que se amplían los datos socioeconómicos y políticos del país, los municipios y las AGLs; y 3) *Ejes temáticos*, en la que se aborda el desempeño de las AGLs a partir del desarrollo de los cuatro ejes temáticos establecidos para la investigación: representatividad, comunicación, coordinación y sostenibilidad. Cierra el perfil una sección que proporciona datos sobre los personeros de las AGLs entrevistados, así como de los investigadores que llevaron a cabo el trabajo de campo y sobre el responsable del estudio, para que el lector pueda remitir sugerencias y comentarios. Vale advertir al lector que en el caso de los perfiles de las asociaciones mexicanas, ecuatorianas, brasileras y bolivianas, el “contexto”, al ser el mismo para las AGLs de esos países,

199 Este esquema fue expresamente solicitado por el Secretario Ejecutivo de FLACMA, Jaime Torres Lara.

éste no se repite, sino que se remite al lector a las páginas correspondientes del “contexto” de la primera AGL tratada del respectivo país.

Una primera versión de estos perfiles fue entregada a FLACMA y GTZ para su convalidación institucional. Su objetivo: que los directivos de cada una de las AGLs investigadas recibieran estos perfiles, procesaran internamente la información recogida en la ficha y la validaran institucionalmente. En el taller que organizaron las entidades auspiciantes entre el 2-4 de septiembre de 2004 en Quito, y al que asistieron los directivos de la mayoría de AGLs estudiadas, se receptaron algunos criterios resultantes de este ejercicio ya realizado por algunas AGLs. Hubo, para el caso, reuniones individualizadas del coordinador de la investigación con los directivos. Todas sus recomendaciones y sugerencias fueron aceptadas e incluidas. Lo que significó también introducir las correcciones señaladas por ellos. Asimismo, en las semanas posteriores se continuó receptando documentación que ora amplió, ora complementó o modificó datos contenidos en la primera versión de los perfiles de seis AGLs (FAM-Bolivia, FCM-Colombia, AME-Ecuador, AMMAC-México y FEDOMU-República Dominicana y AALMAC México). Toda la nueva información receptada ha sido incorporada a la versión definitiva de los perfiles que aquí se presentan. En el caso de los perfiles de las seis AGLs centroamericanas, entregados en septiembre de 2005, todas ellas han recibido los documentos, pero solo dos –ANAM y AMHON–han realizado comentarios o complementado la información respectiva.

Finalmente, con los directivos de FLACMA y GTZ en Quito se acordó que esta versión definitiva de los perfiles debía mantener la reserva de las fuentes entrevistadas y no reproducir juicios de valor sobre el desempeño de las AGLs en tanto el espíritu de la investigación era el de constituirse en un aporte para la reflexión institucional y para la generación de propuestas de mejoramiento de su gestión. En ese sentido, las opiniones valorativas restantes, es decir las que quedaban una vez corregidas ya por la previa valoración institucional a la que fue sometida la versión preliminar, se encuentran reflejadas (traducidas a índices cuantitativos) y consolidadas a través de diversas tablas que se presentan en el ensayo de la investigación que consta en la Primera Parte de este volumen.

Conocoto
26 diciembre de 2005
RQL

ARGENTINA**Perfil de la Federación Argentina de municipalidades (FAM)****Primera parte: Información básica****A. Generalidades**

Identificación
Nombre de la Asociación: Federación Argentina de Municipalidades
Fecha de fundación: La ley de creación de la FAM, como “una entidad pública no estatal”, fue sancionada por el Congreso argentino el 23 de abril de 1997, y promulgada el 14 de mayo del mismo año. Dicha Ley, conocida como la Número 24. 807, fue publicada en el <i>Boletín Oficial</i> el 19 de mayo de 1997. (www.fam-online.org) Siglas: FAM País: Argentina Dirección: Cerrillos 832; Buenos Aires, Argentina Teléfono: 54-11-48165653 Fax: 54-11-48165653 E. mail: fam@interserver.com.ar Página web: www.fam-online.org Nombre del Presidente: Julio César Pereyra Nombre del Ejecutivo: Juan Matteo (Secretario Ejecutivo)

B. Contexto*1. Población*

Población total del país	36'970.000	
Población urbana	33'100.000	89.5%
Población rural	3'870.000	10.5%

2. Municipios del país

No. de municipios del país	2.169	
No. de municipios de AGL	Aprox. 1.500	69.2% del total

3. Base legal municipal

Marco legal que ampara a las municipalidades	Constitución Política del Estado (1994); Constituciones provinciales; Leyes Orgánicas Municipales de cada provincia;
Constitución Nacional y Constituciones Provinciales.	Arts. 5, 75 y 123 que consagran la autonomía municipal.
Ley Nacional No 24. 807, bajo cuyo amparo se constituyó la FAM. Las Cartas Orgánicas Municipales de los municipios que las posee.	El estatuto de la FAM de 52 artículos.

C. Estructura orgánica y administrativa de la AGL

1. Base legal de la Asociación

Naturaleza jurídica que ampara a la asociación		
Dispone de estatutos: Si		
Personería jurídica: Si		
Publica: X	Privada:	
Asociatividad:	Voluntaria: X	Obligatoria

2. Personal

Numero y distribución del personal de la AGL por funciones ²⁰⁰				
Nivel	Denominación	Total	Hombres	Mujeres
Político	Comité Ejecutivo	23	20	3
	Presidente	1	1	
Técnico	Técnicos/as	5	5	
Administrativo	Personal administrativo	2		2
Otros		4	3	1
Total		35	29	6

200 Una ampliación de este acápite se encuentra en la Tercera Parte: Sección A.6 de este perfil de la FAM.

3. Recursos financieros

Ingresos (2002). Fuentes de Financiamiento en US\$ dólares	
Aportaciones de miembros	90.000
Ingresos propios	
Transferencias gobierno/Estado	35.000
Agencias internacionales	100.000
Otras fuentes	
Otras fuentes	
Total	\$225.000

Ingresos (2002). Fuentes de Financiamiento en US\$ dólares	
Egresos (2002). Según objeto del gasto. En US\$ dólares	
Remuneraciones	90.000
Servicios	28.500
Suministros	4.000
Mantenimiento	
Inversiones	
Otros gastos	30.000
Otros gastos	34.000
Total	\$187.000

Segunda parte: Información adicional sobre el contexto

A. Contexto

1. Condiciones socioeconómicas del país

Argentina tiene una superficie de 2'766.890 km² y una población total de 36'970.000 habitantes, de los cuales 33'100.000 (89.5%) constituyen población urbana y 3'870.000 (10.5%) son población rural. Entre 1999-2001 tuvo un crecimiento promedio del PIB de -1.3% y el ingreso per cápita fue de US\$6.960 anuales (2001). El mismo año registró un 53.8% de pobreza, un 21.3% de desempleo y una tasa de analfabetismo de 3.1%. En cuanto a servicios, la cobertura de agua potable era de 99.0% (2001), la de alcantarillado de 42.1% (2001), la de basura de 73% y la de electricidad de 76%.

2. Estructura político-administrativa del Estado

El tipo de Estado es federal, sancionado por la Constitución Política de 1994. En términos político-administrativos, se divide en 24 provincias, cuya autonomía emana de la Constitución, y éstas a su vez se subdividen en 2.169 municipalidades²⁰¹ (y/o comunas).

3. Situación de los municipios como instituciones de representación política

A la cabeza de las municipalidades están los *Intendentes* cuyas fechas de elección varían en cada provincia y cuya duración en el cargo es de cuatro años. El marco legal que ampara a los 2.169 municipios es: a) la Constitución Política aprobada en 1994 (Art. 5, No. 123) que consagra la autonomía municipal; b) las Constituciones Provinciales; y c) la Ley Orgánica Municipal que existe en algunas provincias. Debido “al régimen federal existente en Argentina, la legislación municipal es distinta en cada Provincia. Cada una posee su propia Constitución Política y régimen municipal” (Rosenfeld, abril 2004: 2). Cabe señalar que las provincias de Entre Ríos, Santa Fé, Mendoza, Tucumán y Buenos Aires no han adecuado sus Constituciones Provinciales a la Nacional (1994) en lo que respecta a la autonomía municipal. Entre los gobiernos locales se destaca la ciudad de Buenos Aires que tiene un régimen político autónomo mediante el cual elige un Jefe de Gobierno. Adicionalmente, esta ciudad constituye un área metropolitana: el “Gran Buenos Aires”, conformado por 24 “partidos” (municipios) con 8’684.437 habitantes²⁰². El gobierno central transfiere a los municipios el 7.9% del presupuesto general del Estado (1997). Sin embargo, este porcentaje varió en los años 90 (7.9%,1991, 1997; 9.0%, 1992; 8.2%, 1995).

4. Indicador político de descentralización del país

Las competencias privativas de los municipios varían en cada provincia, de acuerdo a su respectiva Constitución. Sin embargo, las más frecuentes son: recolección y tratamiento de residuos domiciliarios y públicos; alcantarillado; cementerios; permisos y control de edificación; habilitación (patentes) comercial; disposición de espacios públicos; alumbrado público; mantenimiento de plazas, parques, calles y aceras; promoción de la organización social; control de la higiene en locales públicos y ascensores de edificios; códigos de planeamiento urbano y edificación (Plan Director). De su parte, las competencias de otros órganos estatales sobre los municipios abarcan los siguientes campos: educación; atención en salud y hospitales; fomento económico y turismo; programas de empleo; pro-

201 Número de municipios según datos del IFAM (Instituto Federal de Asuntos Municipales), citado en A. Rosenfeld, abril 2004: 1, n1.

202 La ciudad de Buenos Aires tiene 2’776. 138 y la provincia de Buenos Aires 13’827. 203 habitantes.

gramas sociales; asistencialidad; medio ambiente; cultura; deportes y recreación; espacios públicos; transporte y vialidad.

5. *Las Asociaciones de Gobiernos Locales (AGLs)*

Existe una sola AGL: la Federación Argentina de Municipalidades (FAM) creada mediante Ley de la Nación # 24.807 del 14 de mayo de 1997. Esta agrupa a las municipalidades que se asocian voluntariamente mediante acuerdo del Consejo deliberante. Actualmente registra aproximadamente 1.500 municipios asociados.

Tercera parte: Ejes temáticos

A. Representatividad

6. *Estructura orgánica (órganos, orgánico funcional) y modo de funcionamiento*

La FAM es una entidad pública (no estatal), de asociatividad voluntaria, registrando como miembros a los municipios (instituciones). En la actualidad cuenta con aproximadamente 1.500 municipios afiliados que representan al 69.2% de los municipios del país, y el 70% de la población de Argentina. (Instrumento 4: 2, FAM-A) Adicionalmente, tiene como organizaciones asociadas al Ente Regional de Municipalidades (Córdoba) y al Instituto para la Calidad y la Modernidad de la Gestión Municipal, entidad dependiente de la FAM-A, de reciente creación. Sus órganos directivos son: la Asamblea, órgano soberano integrado por todos los municipios miembros que se reúne anualmente; y la Mesa Ejecutiva compuesta por 24 Intendentes y 21 Vocales Titulares²⁰³. Sus máximas autoridades son el Presidente, dos Vicepresidentes y el Secretario Ejecutivo. A los dos primeros -junto con la Mesa Ejecutiva- los elige la Asamblea cada dos años; al Secretario Ejecutivo lo designa la Mesa Ejecutiva. En la última elección de presidente participó el 50% de sus miembros. En los dos últimos años (2002-2003) la Asamblea se reunió por tres ocasiones con motivo de la elección de autoridades y para la aprobación de su memoria y el balance anual, habiendo participado también el 50% de miembros. En el mismo período la Mesa Ejecutiva se reunió 12 veces. La mayoría de cónclaves se llevan a cabo en Buenos Aires, aún cuando actualmente las reuniones de la Mesa Ejecutiva también se realizan en provincias.

203 Además, tiene una Comisión Revisora de Cuentas, integrada por tres intendentes; y un Consejo Asesor (ex-Presidentes de la FAM) (Véase Alex Rosenfeld, "Informe. La Federación Argentina de Municipios (FAM)" (mimeo, abril 2004: 2). Véase también Los Estatutos de la FAM, publicados en su página web.

7. Cobertura de representatividad por rango de municipios según su población

Municipios según tamaño de población

Rangos ²⁰⁴	Número	No. de municipios miembros de la AGL
Menos de 10.000 hab	1.599	ND
10.000-50.000	273	ND
50.001-100.000	40	ND
100.001-300.000 (250.000)	31	ND
300.001-1'000.000 (250.001 y más)	25	ND
Más de 1'000.000	N/D	ND
Sin datos y que pueden pertenecer a todas las categorías anteriores de poblaciones.	201	ND
Total municipios	2.169	Aprox. 1.500

8. Recursos humanos y sus capacidades

Cuenta con una planta institucional de 35 personas (29 hombres, 83% y 6 mujeres, 17%). El nivel político (Presidencia y Mesa Ejecutiva) lo conforman 24 personas (21 hombres y 3 mujeres), el técnico 5 (hombres), el administrativo 2 (mujeres). Tiene 3 técnicos a contrato (2 hombres, 1 mujer) y 1 cooperante (hombre). El personal es insuficiente para “responder a las demandas de las municipalidades” y cumplir con los objetivos institucionales, registrándose un déficit de “al menos” un 30% de personal. De ahí que se plantee que el actual orgánico-funcional no es el que conviene a la asociación. Sin embargo, la totalidad de su planta posee capacidades y destrezas idóneas para el cumplimiento de sus funciones. Durante el 2003 no se capacitó al personal. No obstante, un empleado siguió, por su cuenta, un curso formal de profesionalización en temas de Hacienda Pública (España). Sobre éste último punto indica que, aún cuando no apoya económicamente a los empleados que se capacitan por su cuenta, sí les proporciona apoyo “mediante (una) flexibilidad horaria” (Instrumento 4: 4, FAM-A). Los salarios, son competitivos con el sector estatal o municipal (los profesionales ganan más en el sector privado) (Instrumento 4, 7: 5, 4, FAM-A)

204 En este caso, el investigador de campo levantó información de rangos algo diferentes al modelo original.

9. Percepción de las capacidades técnicas y administrativas por parte de miembros y asociados

Para las dos autoridades municipales consultadas, la FAM sí registra la capacidad técnica, administrativa y frecuentemente se apoyan en ella para la ejecución de programas y proyectos. Para dos funcionarios entrevistados (internacional y público) la FAM es una contraparte técnica solvente, reconociéndole capacidad administrativa-financiera para el manejo de los fondos de la cooperación. Tres instituciones entrevistadas indican que la AGL sí ha podido sostener y replicar en los municipios la asistencia técnica o capacitación ofertada por su agencia.

10. La representatividad política de la AGL

La FAM “se ha definido como un espacio de defensa de los Municipios, de carácter participativa, pluralista y federal”. Su Mesa Ejecutiva “representa todas las expresiones políticas del país...”. La permanencia de sus autoridades en el cargo por dos años permitiría “realizar una gestión más permanente... por parte de los grupos políticos mayoritarios, sin excluir una representación pluralista en la misma”. Asimismo, “la existencia de Secretarios de los ‘bloques’ de partidos políticos... otorga la diversidad necesaria a una institución que debe mantener su carácter de representación democrática y nacional (federal)”. Esta sería una “fortaleza política” que le permite un reconocimiento como “institución de representación nacional” por parte del sector público, así como, entre los municipios, le posibilita lograr “un gran consenso interno” (Rosenfeld, abril 2004: 1, 3, 4).

Su práctica también es reveladora del rol representativo que cumple dicha AGL. Así, en una semana (abril/2004) la FAM recibió 11 visitas de autoridades y funcionarios municipales para tratar cuestiones técnicas, administrativas y políticas de los municipios, y, en el último trimestre (enero-marzo/2004), sus directivos hicieron 12 visitas a sus miembros. Adicionalmente, en el mismo período sostuvo 12 reuniones con altas autoridades estatales (ministros, 3; congresistas, 6; gobernadores, 3) para tratar temas del municipalismo. Asimismo, los Ministerios del Interior, de Economía y la Secretaría de Comunicación le solicitaron criterios en torno a las transferencias municipales (coparticipación), la *pesificación* de la deuda, la Ley de Espacio Público (cobranza del uso de redes de servicios públicos y privados), la Ley Incentivo (subsidio) al gas que utilizan los municipios. En el mismo período no se habían hecho consultas de carácter político a sus miembros. Las acciones impulsadas en el trimestre por la FAM giraron en torno a los temas ya mencionados.

11. Percepción de la representatividad política de la AGL por parte de miembros y asociados

Todos los informantes externos coincidieron en calificar como legítimo y democrático el nombramiento de sus autoridades, basado en “un acuerdo y consenso entre los

Partidos Políticos” para “elegir y conformar la Directiva de la FAM durante los Congresos, y por periodos de dos años” (Instrumento 12: 3, FAM-A). Asimismo, consideran que representa adecuadamente a las municipalidades frente al gobierno. Se argumenta que “...es la única Asociación..” y que el “cambio de autoridades ha permitido (un) trabajo consensual mediante visitas mensuales a Provincias” (Instrumentos 12 y 11: 2, FAM-A). Todos, asimismo, opinan que la política institucional responde a las directrices de los municipios del país. Para un funcionario de una agencia de cooperación internacional, “es una mezcla de intereses corporativos y de prioridades de los partidos, pero donde se actúa por consenso político” (Instrumento 12: 7, FAM-A).

B. Comunicación

12. Estrategia de comunicación e interlocutores

No dispone de una estrategia de comunicación escrita (está en proceso de elaboración), pero sí dispone de una estrategia no formal que se orienta a fortalecer los objetivos de la AGL. Los principales temas de esta estrategia son la coparticipación (Ley de Transferencias del gobierno central), el desarrollo económico local y la generación de empleo.

13. Sistemas y medios de comunicación más utilizados

Con sus miembros, los medios de comunicación más utilizados son: teléfono (1), correo electrónico (2), fax (3), oficios y circulares escritos (4); menos utilizados son el correo nacional y la comunicación persona a persona. Para la comunicación urgente recurren al fax (Mesa Ejecutiva) o al correo electrónico (miembros) que llega efectivamente al 100% de sus asociados. Cuenta con una página web que es actualizada cada dos o tres días, que es muy consultada por los usuarios y que dispone de muchos vínculos con otros medios de comunicación y muchas instituciones. La AGL cuenta con la capacidad interna para su actualización, habiéndose “realizado cambios parciales a su diseño” en el último año (Instrumento 5: 4, FAM-A). En cuanto a su interacción con los medios de comunicación, en el último trimestre (enero-marzo/2004) había enviado 20 boletines de prensa y recogido idéntica cantidad de recortes de prensa.

14. Condiciones técnicas para la comunicación (equipos, archivos, instalaciones)

Registra una suficiencia de su sistema comunicacional con sus 8 líneas telefónicas y 16 anexos, contando con una red interna de 8 computadoras con acceso a Internet. Tiene un sitio web que, en el último trimestre (enero-marzo/2004) registró 45.000 entradas de usuarios, siendo sus páginas más visitadas las de noticias y capacitación. Cuenta con programas informáticos en la intranet para contabilidad, aunque no ha desarrollado su propio *software*. Dispone de un boletín electrónico orientado a proporcionar noticias en

la página web que se distribuye a 2.100 cuentas de correo electrónico. En cuanto a medios de difusión, en el último año (2003) publicó 6 números de la Revista *Carta Municipal* (bimensual) con un tiraje de 3.000-4.000 ejemplares, distribuidas en un 100% a municipios y otras instituciones, así como dos libros sobre temas municipales²⁰⁵.

15. Condiciones técnicas para la comunicación de sus miembros/asociados

Un estudio del IFAM sobre las disponibilidades de comunicación de los municipios, establecía que, hacia el 2003, de un total de 2.169 municipios, 1.808 (83.36%) tenían teléfono; 1.061 (48.92%) disponían de correo electrónico; y 305 (14,06%) contaban con un sitio web. La mayoría de municipios pequeños no accedían a las formas más modernas de comunicación: el 47% de municipios entre 0-2000 habitantes solo disponían de teléfono y el 35% de los entre 2001 y 10.000 solo contaban con teléfono. Esta realidad afectaría más a las provincias de Córdoba, Santa Fé y Entre Ríos que agrupaban a más municipios (48.6% del total) (Cit. por Rosenfeld, abril 2004: 4).

16. Descripción del flujo comunicacional de la AGL

Mantiene un archivo donde se registra la entrada y salida de comunicaciones escritas. En el último trimestre (enero-marzo/2004) enviaron 1700 comunicaciones escritas y receptaron 300 de sus miembros, entidades de cooperación y organismos del gobierno nacional. En el mismo período enviaron 91.800 mensajes electrónicos y recibieron un correspondientemente alto número, pero indeterminado de mensajes electrónicos por parte de sus miembros, entidades de cooperación y organismos del gobierno nacional. En un día su Secretario Ejecutivo puede hacer 15 llamadas telefónicas y recibir más de 10 de sus miembros y asociados. Sin embargo, él estima que un 20% de miembros no tienen comunicación con la FAM.

17. La comunicación vista por los informantes externos

Los principales medios de comunicación entre las instituciones externas consultadas y la AGL son: teléfono, correo electrónico, persona a persona y fax. Menos utilizan la página web y el correo nacional.

205 Esta información se ha obtenido de entrevistas a los informantes claves, así como del informe cualitativo sobre la FAM elaborado por Alex Rosenfeld, (mimeo, abril 2004: 4). Uno de los libros se titula *Alianzas para el Desarrollo Local en la Argentina* y versa sobre experiencias municipales exitosas (Buenos Aires: Editorial Dunken, 2003) 203 pp

18. Comunicación de la AGL con FLACMA

En el último mes (marzo 2004), cinco funcionarios habían ingresado en 53 ocasiones a la página web de IULA-FLACMA, “por el tema del Congreso de Santa Cruz” (Instrumento 10: 5, FAM-A). En cuanto a los informantes externos, dos de ellos (una autoridad municipal y un funcionario estatal) desconocían la existencia y el trabajo de IULA-FLACMA. En cambio, otro intendente y un funcionario internacional sí conocían muy bien su trabajo. Este último indicó tener “una fluida relación con FLACMA” (Instrumento 12: 7, FAM-A).

C. Capacitación

19. La capacitación a los municipios

Ningún/a técnico/a hace trabajo de campo con los municipios. Sin embargo, “otorga asistencia a los... miembros a través de ‘consultas’ que realizan sus funcionarios, principalmente vía e-mail o teléfono”. Dada su magnitud, esta actividad “ocupa una proporción de tiempo importante de los pocos profesionales y técnicos de la Federación”. Adicionalmente, recibe colaboración de expertos de instituciones públicas y privadas para la “discusión con el Gobierno y el Parlamento” (Rosenfeld, abril 2004: 2-3). En el último trimestre organizó 14 eventos de capacitación en los que participaron 810 municipios y un total de 1.280 personas. Fueron 4 cursos virtuales realizados en convenio con la Universidad Quilmes²⁰⁶ (210 municipios; 280 personas), y 10 cursos presenciales realizados por la FAM (600 municipios; 1.000 personas). Los temas de los eventos giraron en torno a: gestión/administración, descentralización y desarrollo local, financiamiento, medio ambiente, comercio exterior, sistema de información geográfico, reactivación del comercio, foro de jóvenes municipalistas y buenas prácticas municipales. En cuanto a infraestructura, cuenta con una sala de reunión con capacidad para 30 personas y un auditorio con capacidad para 200. El último trimestre (enero-marzo/2004) había utilizado en tres ocasiones salas de capacitación externa para 150 personas. No dispone de biblioteca. Como materiales de capacitación, en el último año produjo dos libros con un tiraje total de 2.000 ejemplares. Su Secretario Ejecutivo y el encargado administrativo evalúan la capacitación realizada como “satisfactoria”, dada “la demanda y variedad de temas”. “Con pocos medios se realizan actividades masivas por Internet”, se añade. (Instrumentos 3 y 4: 8, 9, FAM-A).

206 Desde el 2003 ha enfatizado en los cursos a distancia, de carácter virtual (Rosenfeld, 2004: 3).

20. Recuperación y sistematización de prácticas exitosas

Para la recuperación y sistematización de experiencias cuenta con un concurso de buenas prácticas y una persona encargada del tema. El Secretario Ejecutivo pudo contabilizar 82 prácticas exitosas difundidas entre sus miembros en el último año en áreas administrativa/gestión, de capacitación, gobernabilidad/participación, gobierno electrónico/tecnologías, financiamiento, colaboración público-privado, formulación estratégica, promoción de empleo, planificación y otras. Desconocen las bases de datos de buenas prácticas municipales de Hábitat, la FEMUN, PGU, la GTZ y la PIMEX. Para los informantes externos se deberían difundir sus experiencias exitosas en capacitación virtual; en aspectos jurídicos (Ley 2% de uso de espacio aéreo por empresas privadas); las experiencias en defensa de la autonomía; en desarrollo económico local; los planes estratégicos del Municipio Malargue (Las Leñas) en Mendoza; los programas de exportación de pequeños productores y comunidades indígenas en Catamarca (La Rioja) y en la provincia de Formosa; la presencia internacional de la FAM “en los viajes presidenciales durante los últimos gobiernos”; el “cambio de una representación política rotatoria anual, a una representación única, de elección de consenso cada dos años”; y las experiencias de representación política de los Intendentes de Río Cuarto (Córdoba), Florentino Ameghino (Prov. Buenos Aires), San Fernando (Prov. Buenos Aires) y Capilla del Monte (Córdoba) (Instrumentos 9, 11, 12: 6-7, FAM-A). En su página web, estudiada por quien reporta en julio de 2004, hay un vínculo muy nutrido sobre las mejores prácticas de los municipios.

D. Cooperación

21. Alianzas

Recibe asistencia financiera de la Fundación Hanns Seidel (con la que también mantiene interlocución política) y asistencia técnica de la Diputación de Barcelona y del PNUD. La F. Seidel le ha proporcionado un apoyo institucional permanente (durante 9 años) por un monto de \$100.000 anuales. Tiene un cooperante externo de la Universidad de Quilmes. Además de éstos, los informantes externos identifican a la Fundación Española de Provincias y Municipios y la F. Konrad Adenauer como socios internacionales²⁰⁷. Del espacio nacional, el Ministerio del Interior le proporciona un apoyo institucional por \$35.000 (cinco años), además de brindarle asistencia técnica. El Congreso también le brinda apoyo técnico. Ha establecido convenios con universidades e instituciones públicas. Mantiene interlocución política con los Ministerios de Economía, Interior, el Congreso y

207 Mención que proviene de experiencias anteriores de trabajo con la FAM, especialmente del ex-Intendente entrevistado.

la Secretaría de Comunicaciones²⁰⁸. Además, los informantes externos identifican como socios adicionales a la Universidad General Sarmiento, la Fundación Siglo XXI y el Ministerio de RR. EE. “La FAM muestra en el último período una gran capacidad para coordinar actividades con distintos actores nacionales e internacionales”. Destacan sus “acciones de representación y lobby... con diferentes autoridades políticas... con el objeto de llevar la discusión de los problemas nacionales y locales a las diferentes provincias”, ... especialmente con la Secretaría de Asuntos Municipales del Ministerio del Interior... el IFAM... (y) con la Comisión responsable del tema municipal en el Parlamento” (Rosenfeld, 2004: 5-6).

22. La cooperación vista desde los aliados

Excepto una, las tres instituciones externas consultadas no habían participado en la formulación de planes estratégicos y operativos de la AGL. Los municipios consultados tampoco habían recibido apoyo de la FAM en el plan operativo del 2003. Pero en los planes operativos (2003) de dos agencias (nacional e internacional) se trabajó para el fortalecimiento institucional de la AGL, indistintamente, en las áreas administrativa, de capacitación, gobernabilidad, gobierno electrónico y financiamiento. Por otro lado, según un funcionario local entrevistado, la FAM fue receptiva con la sugerencia hecha por su municipio de incorporar a su gestión los temas ambientales, de pobreza y de descentralización. Todos los informantes le consideran como un socio estratégico válido para impulsar propuestas de reformas jurídicas, defensa de la autonomía municipal, relación política con el gobierno, programas de fortalecimiento municipal, procesos de descentralización, y proyectos de capacitación y asistencia técnica a municipios.

23. Percepción de la AGL como mediación entre municipio/Estado central/CTI por parte de miembros y asociados

Todos los informantes externos consideran a la Federación como un canal de comunicación apropiado entre la cooperación y los municipios. Una agencia de cooperación externa y un municipio consultados prefieren canalizar sus iniciativas a través de la ella, mientras una entidad estatal y otro municipio tienen la doble estrategia de trabajar directamente con los municipios/cooperación y de canalizar sus iniciativas a través de la AGL.

208 Información proviene de entrevistas a informantes claves y de informe cualitativo elaborado por Alex Rosenfeld (mimeo, abril2004: 3).

E. Sostenibilidad

24. Situación patrimonial y financiera

No dispone de patrimonio material propio. Su local de funcionamiento está dado en comodato (es propiedad del gobierno nacional) y no tiene vehículos de su propiedad. En el 2002 sus ingresos ascendieron a \$225.000 de los cuales \$90.000 (40%) fueron aportaciones de miembros, \$35.000 (15.6%) transferencias estatales y \$100.000 (44.4%) de agencias internacionales. Estos ingresos no son suficientes para cumplir con sus objetivos y funciones. Entre el 2002-2003 el porcentaje de morosidad en las aportaciones de sus miembros se elevó del 45 al 50%. Esta relativamente alta morosidad obedece a la “disminución de recursos de las municipalidades como efecto de la crisis económica nacional” (Instrumento 10: 4, FAM-A). Por su parte, en el 2002 sus gastos ascendieron a \$187.000, de los cuales \$90.000 (48.1%) se orientaron a remuneraciones, \$32.500 (17.4%) se destinaron a servicios y suministros y \$64.500 (34.5%) a eventos y viáticos de viajes.

25. Eficiencia y sostenibilidad en la gestión financiera contable

Dispone de un sistema contable y de manejo presupuestario automatizado y tiene un sistema financiero para el manejo de fondos de la cooperación internacional. En el 2003 no registró auditorías externas pues existe una *Comisión Revisora de Cuentas*. Como estrategia de recuperación de la morosidad en las aportaciones de sus miembros, recurre al envío de los estados de deuda e “insisten en el pago de las cuotas”, registrándose un mejoramiento en la recaudación de cuotas en el 2004. Al parecer, también recurren a ciertos mecanismos de presión. Su Secretario Ejecutivo indica que en las asambleas del 2002-2003 solo pudieron participar los “miembros con cuotas al día” (Instrumento 3: 3, FAM-A). Alex Rosenfeld señala que la FAM “es una organización con grandes posibilidades de sostenibilidad en el tiempo” dado su carácter de “única asociación municipal de esta naturaleza” lo que le brinda “un campo de expansión entre los municipios” aún no miembros, así como la “heterogeneidad de fuentes de ingresos” y el “impacto de actividades de capacitación a distancia (virtual)” que “puede ser importante como soporte institucional”. Adicionalmente, tiene como alternativas: el incremento de recursos vía recuperación de morosidad en aportaciones, el reclutamiento de nuevos miembros y el aumento de aportes del gobierno y la cooperación internacional (Rosenfeld, 2004: 5).

26. Percepción de la transparencia y eficiencia del gasto por parte de miembros y asociados

Para dos informantes externos (agencia de cooperación internacional e institución estatal) la AGL sí es una contraparte financiera solvente. En cuanto a su eficiencia y transparencia, a excepción de una autoridad municipal que desconocía este punto, los tres informantes externos señalaron que la FAM maneja con transparencia y eficiencia los fon-

dos de la cooperación nacional e internacional. Se adujo que “ (t) iene un *Comité de Revisión de Cuentas* con participación de todas las tendencias políticas”; que “ (e) sto sí pueden confirmarlo, porque la Fundación mantiene relación directa con la persona responsable de Contabilidad en la FAM”; y que, incluso el apoyo gubernamental se esperaba incrementar este año (2004) (Instrumentos 9, 11, 12: 4, FAM-A).

F. Contactos

Nombre: Julio César Pereyra
Cargo: Presidente
Dirección: Cerrillos 832; Buenos Aires-Argentina
Teléfono: 54-11-48165653
Fax: 54-11-48165653
E. mail: fam@interserver.com.ar
P. web: www.fam-online.org

Nombre: Juan Matteo
Cargo: Secretario Ejecutivo
Dirección: Cerrillos 832; Buenos Aires-Argentina
Teléfono: 54-11-48165653
Fax: 54-11-48165653
E. mail: fam@interserver.com.ar
P. web: www.fam-online.org

Nombre: Ricardo Tejeda
Cargo: Encargado administrativo
Dirección: Cerrillos 832; Buenos Aires-Argentina
Teléfono: 54-11-48165653
Fax: 54-11-48165653
E. mail: fam@interserver.com.ar
P. web: www.fam-online.org

Nombre: Matías Castañeda
Cargo: Jefe de Informática
Dirección: Cerrillos 832; Buenos Aires-Argentina
Teléfono: 54-11-48165653
Fax: 54-11-48165653
E. mail: fam@interserver.com.ar
P. web: www.fam-online.org

Nombre: Alberto Díaz
Cargo: Relaciones Institucionales

Dirección: Cerrillos 832; Buenos Aires-Argentina
Teléfono: 54-11-48165653
Fax: 54-11-48165653
E. mail: fam@interserver.com.ar
P. web: www.fam-online.org

Nombre: Salvador Omar Roson
Cargo: Jefe de Proyectos
Dirección: Cerrillos 832; Buenos Aires-Argentina
Teléfono: 54-11-48165653
Fax: 54-11-48165653
E. mail: fam@interserver.com.ar
P. web: www.fam-online.org

G. Investigador que realizó el trabajo de campo

Alex Rosenfeld de la GTZ-Chile.

H. Investigador que preparó este perfil de la AGL:

Rafael Quintero López

Dirección electrónica: bernardoql@yahoo.es

BOLIVIA

Perfil de la Federación de asociaciones municipales de Bolivia (FAM)

Primera parte: Información básica

A. Generalidades

Identificación
Nombre de la Asociación: Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia
Fecha de fundación: 22 de septiembre de 1999 en Tarija Siglas: FAM-Bolivia País: Bolivia Dirección: Av. Ecuador #2694, Plaza del Montículo, Sopocachi; La Paz-Bolivia. Casilla No 3218 La Paz, Bolivia Apartado Postal: Ap. Postal 3218, La Paz-Bolivia Teléfono: (591-2) 2420626 ; 2125362 Fax: 591 2 - 2420626 E. mail: fam@enlared.org.bo Página web: www.fam.enlared.org.bo Nombre del Presidente: Michael Bennett Nombre del Ejecutivo: Saúl Perales (Secretario General) Nombre del Ejecutivo: Julio Maldonado (Director Ejecutivo)

B. Contexto

1. Población

Población total del país	8'445.134 ²⁰⁹	
Población urbana	5'235.183	61.9 %
Población rural	3'209.151	38.1 %

2. Municipios del país

No. de municipios del país	320 ²¹⁰	
No. de municipios de AGL (respecto de los 314)	308	98.1%

209 El dato del cuadro corresponde a la proyección para el año 2004. La población total del país alcanzaba a 8'274. 325 habitantes según el Censo de Población y Vivienda del año 2001. De este total, 5'165. 882 (62. 43%) constituían población urbana y 3'108. 443 (37. 57%) eran población rural.

210 En funcionamiento son 314, pero se han creado legalmente 6 municipios que empezaron a tener sus autoridades desde las elecciones municipales de diciembre de 2004.

3. Base legal municipal

Marco legal que ampara a las municipalidades	Constitución Política del Estado (Ley 1615) del 6 de febrero de 1995; Ley de Participación Popular (Ley 1551) del 20 de abril de 1994; Ley de Descentralización Administrativa (Ley 1654) de 28 de julio de 1995; Ley de Municipalidades (Ley 2028) de 28 de octubre de 1999.
Constitución Política	El Artículo 202 de la Constitución Política del Estado y el Artículo 12°, inciso 15, de la Ley de Municipalidades, amparan la constitución de la FAM-BOLIVIA como persona colectiva de derecho privado, sin fines de lucro.
Régimen Municipal	Está inscrito en el Título sexto. Régimen Municipal, Art. 200 que establece los Gobiernos Municipales y la Autonomía Municipal. El Art. 201 menciona la organización y atribuciones del Gobierno Municipal. La Ley 2028 (Ley de Municipalidades) incluye aspectos generales de la municipalidad y el Gobierno Municipal.

C. Estructura orgánica y administrativa de la AGL

1. Base legal de la Asociación

Naturaleza jurídica que ampara a la asociación		
Dispone de estatutos: Si		
Personería jurídica: Si		
Publica:	Privada: X	
Asociatividad:	Voluntaria: X	Obligatoria

2. Personal

Numero y distribución del personal de la AGL por funciones				
Nivel	Denominación	Total	Hombres	Mujeres
Político	Comité Ejecutivo	11	9	2
	Presidente	1	1	
Gerencial	Director Ejecutivo	12	11	1
Técnico	Unidad de Análisis	44	30	14
Administrativo	Personal administrativo	26	16	10
Otros				
Total		94	67	27

3. Recursos financieros

Ingresos (2002). Fuentes de Financiamiento en US\$ dólares	
Aportaciones de miembros	0
Ingresos propios	0
Transferencias gobierno/Estado	0
Agencias internacionales	230.134,85
Otras fuentes	0
Otras fuentes	0
Total	\$230.134,85

Egresos (2002). Según objeto del gasto en US\$ dólares	
Remuneraciones	100.785,32
Servicios	55.890,86
Suministros	6.143,30
Mantenimiento	3.687,01
Inversiones	13.225,00
Otros gastos	39.394,71
Otros gastos	0.00
Total	\$219.126,20

Ingresos (2003). Fuentes de Financiamiento en US\$ dólares	
Aportaciones de miembros	0.00
Ingresos propios	725.20
Transferencias gobierno	0.00
Agencias internacionales	239.026.77
Otras fuentes (especie GTZ)	24.140.19
Otras fuentes	16.156.61
Total	280.048.77

Egresos (2003). Según objeto del gasto en US\$ dólares	
Remuneraciones	145.041.82
Servicios	10.869.69
Suministros	5.557.14
Mantenimiento	844.47
Inversiones	16.889.54
Otros gastos	10.573.89
Otros gastos	89.859.91
Total	279.636.46

Segunda parte: Información adicional sobre el contexto

A. Contexto

1. Condiciones socioeconómicas del país

Bolivia tiene una superficie de 1'098.581 kms² y ocupa el 5to lugar por su extensión en América del Sur luego de Brasil, Argentina, Perú y Colombia. Tiene una población total de 8'445.134, de la cual 5'235.983 (61.9 %) es población urbana y 3'209.151 (38.1%) es población rural²¹¹. Sus indicadores económico-sociales dan cuenta de un crecimiento promedio del PIB de 2.9% en los últimos cinco años y de un ingreso per capita de \$900 USD anuales. El % del gasto social en los últimos cinco años (2002) tuvo un promedio de 4.9% (salud: 4.3%; educación: 5.5%). Registra un 63% de pobreza (2001), 7.6% de desem-

211 El dato corresponde a la proyección para el año 2004. La población total del país alcanzaba a 8'274.325 habitantes según el Censo de Población y Vivienda del año 2001. De este total, 5'165.882 (62.43%) constituían población urbana y 3'108.443 (37.57%) población rural.

pleo y 13.4% de analfabetismo. En el año 2001 una mayor proporción de los hogares disponía de servicios básicos respecto de 1992: de 1'444.817 hogares, el 62.3% disponía de agua por cañería de red, el 64.4% de energía eléctrica y el 63.3% de servicio sanitario. Su cobertura de alcantarillado es del 50% y la de la basura del 40%..

2. Estructura político-administrativa del Estado

El tipo de Estado es unitario, organizado en 9 departamentos, 112 provincias, 314 municipios y 1.384 cantones. Su capital constitucional es Sucre y la sede del Ejecutivo (gobierno) es la ciudad de La Paz. La ciudad más populosa, es sin embargo, Santa Cruz de la Sierra, capital del departamento del mismo nombre. La mayor concentración de población del país está en las ciudades capitales de departamento del eje central (La Paz, Cochabamba y Santa Cruz) y sus áreas de influencia.

3. Situación de los municipios como instituciones de representación política

Por cada Municipio existe un Gobierno Municipal compuesto por un Concejo Municipal (ente representativo, deliberante, normativo y fiscalizador de la gestión municipal) y un Alcalde (máxima autoridad ejecutiva). La gestión municipal es de cinco años. El marco legal que ampara a las municipalidades es la Ley de Participación Popular (Ley 1551) del 20 de abril de 1994 y la Ley de Municipalidades (Ley 2028). Los municipios perciben el 20% de la recaudación tributaria nacional.

4. Indicador político de descentralización del país

En abril de 2006 se cumplieron doce años de la emisión de la Ley de Participación Popular que significó la descentralización del Estado vía la municipalización de todo el territorio nacional. Con esta Ley los municipios creados recibieron recursos del Tesoro General de la Nación correspondientes a la coparticipación tributaria, generando también sus recursos propios mediante el cobro de impuestos, patentes y sentajes específicos en su jurisdicción. Las obras y actividades que se desarrollan en cada uno de los 314 municipios del país son concertados con toda la población mediante la Planificación Participativa Municipal (consulta a la población de todas las comunidades y juntas vecinales para elaborar el Plan de Desarrollo Municipal). En 1995, se promulgó la Ley de Descentralización Administrativa (LDA), que delega funciones del gobierno central al nivel departamental, ratificando el carácter unitario y no federativo de la República.

Con la Ley de Participación Popular se creó el Ministerio de Participación Popular que precipitó muchos procesos de gestión desde los municipios bolivianos. Los municipios efectúan el cobro de tributos que antes no tenían, participan en el debate acerca de la elaboración de una nueva Ley de Gastos Municipales que permitiría a futuro beneficiar a los municipios más chicos. Por otra parte, las asociaciones de municipios trabajan con la Comisión de Descentralización y Participación Popular de la Cámara de Diputados

que elaboró el proyecto, y, en el espacio abierto por la Ley del Diálogo Nacional, los municipios pueden reclamar convertirse en actores del desarrollo económico. En este sentido, pueden presentar proyectos para la elaboración final del Presupuesto General del Estado. Así por ejemplo, en el 2001, 308 de 314 municipios elaboraron y presentaron proyectos. El caso boliviano muestra la dinámica interactiva entre el desarrollo de la descentralización y la cuestión democrática.

Las atribuciones principales de los municipios son: caminos vecinales, gestión de la salud, gestión de la educación, obras de microriego, fomento al deporte, apoyo al turismo local, saneamiento básico, defensorías de la niñez y adolescencia y desayuno escolar.

5. *Las Asociaciones de Gobiernos Locales (AGLs)*

Las AGLs bolivianas de alcance nacional son la Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia (FAM-Bolivia) y la Asociación de Municipios de Bolivia (AMB).

La FAM-Bolivia cuenta con asociaciones en cada Departamento a la cual se asocian los municipios y mancomunidades²¹² de dichos Departamentos. La FAM está también conformada por la Asociación de Concejalas de Bolivia, ACOBOL, que tiene también nueve asociaciones departamentales. Este sistema representa a 308 municipios de los 314 que existen en el país²¹³. La FAM opera “bajo un esquema descentralizado que le da eficiencia y permite atender de mejor manera las necesidades de sus afiliados”. En la estructura general de esta AGL se distinguen tres niveles: 1) Municipios; 2) Asociaciones Departamentales; y 3) la instancia nacional que se denomina Federación (FAM). La FAM representa a los gobiernos municipales ante los poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo, Judicial) y trabaja principalmente con los Ministerios de Participación Popular, de Hacienda, de Salud, de Educación y de Desarrollo Sostenible. Los municipios miembros de la FAM representan una población de alrededor de 3,500,000 habitantes, los que porcentualmente alcanzan al 42% de la población total del país.

Las Asociaciones Departamentales, una por departamento son: AMDECRUZ, Asociación de Municipios de Santa Cruz; AMDEPAZ, Asociación de Municipalidades del Departamento de La Paz; AMDEOR, Asociación de Municipios de Oruro; AMDECO, Asociación de Municipios de Cochabamba; AMDEBENI, Asociación de Municipios del Beni; AMDECH, Asociación de Municipalidades de Chuquisaca; AMT, Asociación de

212 La Asociación de Municipios del Departamento de Santa Cruz está organizada con representantes de Mancomunidades Municipales.

213 Los estatutos dicen: CONFORMACIÓN. La FAM-BOLIVIA está formada por las asociaciones municipales departamentales, las que representan a la totalidad de municipalidades de su jurisdicción y que en su conjunto representan a las municipalidades de Bolivia, y la Asociación de Concejalas de Bolivia (ACOBOL). Las Mancomunidades son parte del sistema asociativo de la FAM-BOLIVIA y se expresan a través de sus respectivas asociaciones municipales departamentales”.

Municipios de Tarija; AMDEPANDO, Asociación de Municipios de Pando; y AMDEPO, Asociación de Municipios de Potosí.

Tercera parte: ejes temáticos

A. Representatividad

6. Estructura orgánica (órganos, orgánico funcional) y modo de funcionamiento

La FAM se fundó en 1999 en base a todas las asociaciones departamentales existentes. Cuenta con personería jurídica y es una asociación de naturaleza privada y de asociatividad voluntaria. En la actualidad (abril 2004) registra 308 municipios afiliados (98.1% del total de municipios), que representan al 42% de la población del país (3'464.918 habitantes).

La estructura orgánica de la FAM, en el nivel nacional, contempla al Congreso Nacional, el Consejo Directivo y la Presidencia. Internamente la FAM está dirigida por el Presidente, seguido del Director Ejecutivo que encabeza el equipo técnico.

El Congreso Nacional Ordinario se reúne cada dos años y medio con el fin de trazar la política general de la institución, señalar las metas específicas conocer el balance general, informe financiero de la gestión, considerar y aprobar propuestas de aportes extraordinarios y señalar la sede del próximo Congreso Nacional. Participan el presidente y 2 directivos de cada Asociación, 10 delegados por todo el departamento elegidos al interior de cada asociación. Concurren también la Presidenta de ACOBOL y 2 directivas, más una representante por cada departamento.

El Consejo Directivo es una instancia de dirección colegiada intermedia entre el Congreso y la Presidencia. Está compuesto por el Presidente de cada Asociación afiliada, mas dos delegados de la misma y la Presidenta de ACOBOL. La Directiva de la FAM es un ente ejecutivo que se reúne periódicamente cada 3 meses tomando como sede a los diferentes departamentos en un sistema de rotación establecido.

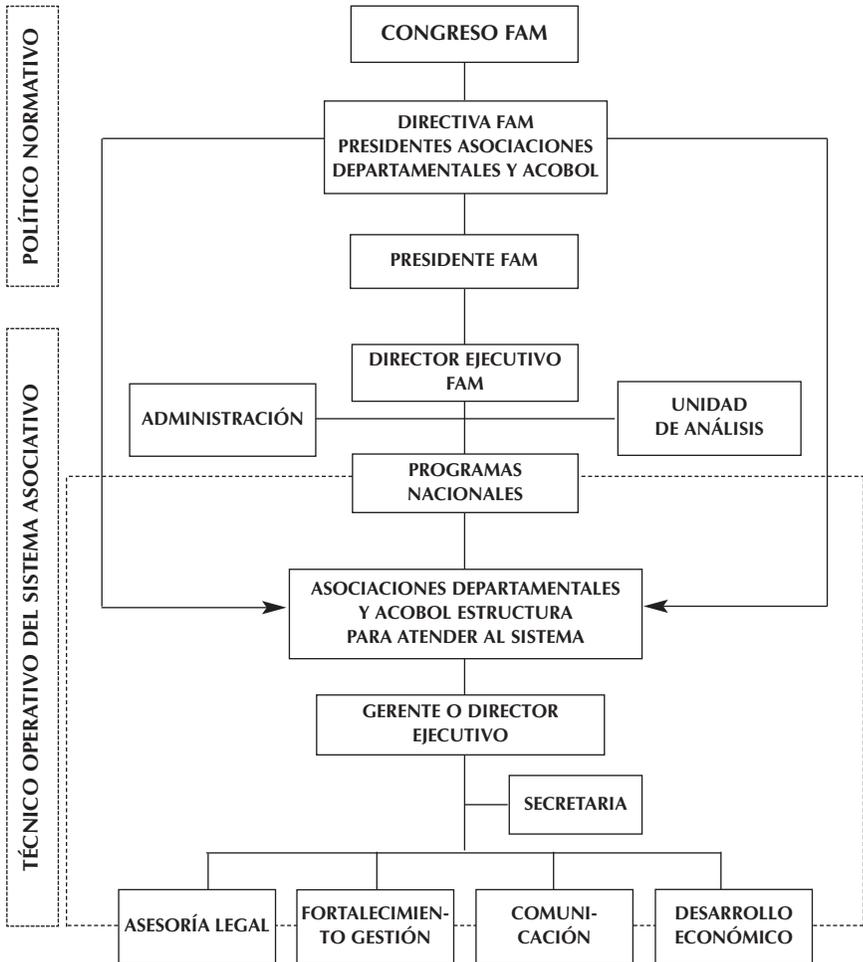
La Presidencia es el principal cargo ejecutivo de la Federación, es una autoridad municipal elegida. Es el representante legal, dirige la FAM y ejerce autoridad sobre el Director Ejecutivo y el resto de órganos administrativos. Es elegido por el Consejo Directivo por el lapso de dos años y seis meses. El Director Ejecutivo es designado mediante concurso de méritos por el Presidente. Tiene la responsabilidad de planificar, organizar, ejecutar y controlar la gestión de la FAM. Ejecuta las resoluciones de los Congresos Nacionales, del Consejo Directivo y las instructivas de la presidencia.

Las Asociaciones departamentales conforman a la FAM, cada una de ellas tiene autoridades que son concejales o alcaldes. Apoyan a su gestión los miembros del equipo técnico a la cabeza de un Gerente de Asociación.

En diciembre de 2003 se cumplió el III Congreso de Asociaciones Municipales FAM, allí se eligió al Presidente y la directiva nacional por los siguientes dos años y me-

dio. En abril de 2004, se cumplió el Primer Congreso Latinoamericano de Ciudades, Municipios y Asociaciones en Santa Cruz – Bolivia, organizado por FLACMA y FAM Bolivia.

Organigrama institucional sistema FAM



7. Cobertura de representatividad por rango de municipios según su población

Municipios según tamaño de población

Rangos	Número	No. de municipios miembros de la AGL
Menos de 10.000 hab.	157	157
10.000-50.000	138	138
50.001-100.000	9	9
100.001-300.000	6	4
300.001-1'000.000	3	0
Más de 1'000.000	1	0
ND	6	ND
Total municipios	314	308

El total de municipios es de 314. Los municipios Tarija, Oruro, Cochabamba, El Alto, La Paz y Santa Cruz de la Sierra mantienen relaciones de coordinación con la FAM, pero pertenecen a la Asociación de Municipios de Bolivia (AMB), una institución previa a la descentralización del Estado y que originalmente agrupaba a todos los municipios de capital de departamento.

8. Recursos humanos y sus capacidades

Cuenta con 94 funcionarios/as de los/as cuales 67 (71.2%) son hombres y 27 (28.8%) son mujeres. El nivel político (C. Ejecutivo y Pdte.) registra 11 personas (9 hombres y dos mujeres) el nivel gerencial 12 (11 hombres y 1 mujer), el nivel técnico 44 (30 hombres y 14 mujeres) el nivel administrativo 26 (16 hombres y 10 mujeres). Aun con este número de personas resulta insuficiente la cobertura total en función a la demanda. Sin embargo, todo el personal cuenta con capacidades y destrezas idóneas para el cumplimiento de sus funciones. Existe capacitación continua. Por ejemplo, en el 2003 capacitó a todo su personal. El orgánico funcional no se ajusta a la gestión institucional de la Asociación. Según un funcionario consultado la demanda excede las responsabilidades y estructura de personal (Instrumento 7: 4 FAM B.). En cuanto a los salarios, no son competitivos en el mercado laboral local: su monto es inferior a los de otras entidades, por programas o funciones similares (Instrumento 10: 3 FAM B)

9. Percepción de las capacidades técnicas y administrativas por parte de miembros y asociados

Para dos funcionarios de la cooperación internacional, la FAM es “una organización en formación”. Por ello, en su opinión, aún no registraría una capacidad técnica para apoyar a las municipalidades en sus demandas de asistencia (Instrumentos 12 a y 12b: 2, 3, 4, FAM-B).

10. La representatividad política de la AGL

En la última semana (abril/2004) había recibido 6 visitas de autoridades y funcionarios municipales para tratar cuestiones técnicas, políticas y administrativas. En el último trimestre (enero-marzo/2004) sus autoridades habían concretado 50 reuniones con altas autoridades del Estado (Presidente de la República, 10; ministros, 20; congresistas, 20) para tratar temas del municipalismo. En el mismo período, sus directivos realizaron 11 visitas a sus miembros. Adicionalmente, los Ministerios de Participación Popular, Salud y Educación, así como el Congreso le hicieron consultas sobre el diálogo nacional, el voto constructivo de censura, el Consejo Nacional de Educación y temas de salud. En el mismo período, la FAM-B realizó varias consultas entre sus miembros con relación a la Ley de Deportes, la Ley de Compra Nacional, reformas al estatuto y el Plan Trienal. Asimismo, desarrolló acciones políticas en torno al Diálogo Nacional, específicamente en los temas productivo, sobre la reactivación económica, y sobre la participación de la sociedad civil. Debe señalarse que en el mes de marzo terminó el trabajo de campo correspondiente a la planificación participativa con los municipios y asociaciones departamentales para elaborar el Plan Trienal 2004-2007, proceso en el que participaron 150 municipios de manera directa.

11. Percepción de la representatividad política de la AGL por parte de miembros y asociados

La forma de nombramiento de sus directivos se percibe como legítima y democrática. Dos funcionarios internacionales consultados le reconocen una capacidad de representación de las municipalidades frente al gobierno en temas legislativos, de autonomía y financieros, dada la “participación masiva de municipios en los congresos”. Su “sola presencia garantiza interlocución”, se señala (Instrumentos 12a y 12b: 1, 2, FAM-B). Para uno de ellos, la política institucional de la asociación sí respondería a las directrices de los municipios, “sobre todo en esta administración” (abril/2004); en cambio para otro seguiría tanto las directrices de los municipios, como las de los partidos políticos (Instrumentos 12a y 12b: 7, FAM-B).

B. Comunicación

12. Estrategia de comunicación e interlocutores

Tiene una estrategia de comunicación dividida en cuatro módulos estratégicos que se ejecuta en la Federación con un equipo y en cada una de las asociaciones departamentales a través de un comunicador contratado por la FAM y entrenado para seguir la línea. Esta se orienta a analizar la situación del país, dar a conocer noticias del municipalismo, así como las transferencias del gobierno central, las oportunidades de financiamiento a proyectos y las experiencias exitosas de los municipios. Los módulos son: a) de prensa, b)

de relacionamiento institucional; c) interactivo; y d) Radio Municipal y Agencia Virtual de Información. En este momento la FAM tiene dos suplementos de información: uno mensual y uno quincenal, en dos matutinos que circulan a nivel nacional. Utiliza el sistema de agencia virtual de información a través de su portal de Internet. El proyecto de la radio está en una fase experimental a través de la contratación de espacios en emisoras locales. En el futuro se espera contar con una emisora propia cuyo financiamiento está siendo tramitado.

13. Sistemas y medios de comunicación más utilizados

Los sistemas de comunicación más utilizados con sus miembros son: teléfono (1), correo electrónico (2), fax (3) y oficios y circulares escritas (4). Para la comunicación urgente recurren al teléfono que llega efectivamente al 100% de sus miembros. Diariamente se actualiza la página web de la AGL para lo que se dispone de capacidad interna, habiéndose rediseñado ésta en el último año (2003). La página web es consultada a diario para obtener información legal, financiera, de eventos, información de los municipios, enlaces, foros virtuales, noticias municipales, así como, para absolver consultas técnicas (en la última semana –abril/2004- se habían absuelto tres consultas de carácter legal -interpretación de normas de Ley SAFCO 1178 y otras interpretaciones sobre normas y decretos).

14. Condiciones técnicas para la comunicación (equipos, archivos, instalaciones)

En las 9 asociaciones departamentales de municipios afiliadas a la FAM se dispone de al menos una línea telefónica. En total suman 21 líneas telefónicas propias. Todas las asociaciones tiene computadoras con acceso a Internet con el siguiente detalle: Oficina Central de la FAM con 18 equipos con conexión; las nueve asociaciones departamentales, con 25 equipos con conexión, lo cual totaliza 43 equipos con conexión. Todos estos equipos tienen acceso a correo electrónico. La FAM cuenta con el portal electrónico www.enlared.org.bo que no se limita a la aplicación de tecnologías de la información y comunicación, sino que es un espacio de innovación para el desarrollo democrático de Bolivia. Consta de una plataforma de servicios electrónicos que funciona bajo un modelo descentralizado hacia las Asociaciones Departamentales de Municipios. En el trimestre de diciembre-febrero/2004 su sitio web registró 30.000 entradas de usuarios. Las páginas más visitadas fueron las de noticias, legislación, herramientas para la gestión, capacitación y perfil de la FAM. Cuenta con programas informáticos en la intranet sobre plataforma, herramientas para aprovechamiento tecnológico: vitrina de venta de servicios. Tiene un boletín electrónico que se distribuye entre 1.250 y 1.500 cuentas. En el último año (2003) produjo un periódico con 5 números publicados y un tiraje total de 55.000 ejemplares que se distribuyó en un 50% a municipios. En lo que respecta a la interacción con los medios de comunicación locales, durante el último trimestre (enero-marzo 2004) se enviaron 30 boletines de prensa y se recogieron 300 recortes de prensa de medios nacionales.

15. Condiciones técnicas para la comunicación de sus miembros/asociados

De 314 municipios, 90 disponen de Internet y 50 tendrían página web.

16. Descripción del flujo comunicacional de la AGL

En un día su director envió 20 comunicaciones escritas, y recibió igual número, de miembros, entidades de cooperación y organismos gubernamentales (lo que daría un total de 1.200 comunicaciones escritas enviadas y un número igual de recibidas en el trimestre). Asimismo, en un día su director envió 120 mensajes electrónicos y recibió idéntico número de los mismos interlocutores (lo que daría un total de 7.200 mensajes enviados y un igual número de recibidos en el trimestre). En un día el director hizo tres llamadas y recibió 30 de sus miembros. Según él, el 50% de sus miembros no tienen comunicación con la AGL.

17. La comunicación vista por los informantes externos

La comunicación con todas las agencias de cooperación internacional, embajadas, etc. es directa con la FAM. Un cooperante extranjero indica que tiene como sus principales canales de comunicación el teléfono (1), persona a persona (2), el correo electrónico (3) y oficios y circulares escritas (4). Otro cooperante internacional, en cambio, señala que se comunica con la FAM principalmente a través de las asociaciones departamentales.

18. Comunicación de la AGL con FLACMA

Cinco funcionarios (directivos y técnicos) ingresaron en 90 oportunidades a la página web de IULA-FLACMA en el último mes (marzo-abril/2004). Se indicó que tal frecuencia se debía al Congreso IULA-FLACMA que se realizaría en Santa Cruz de la Sierra. Ordinariamente se ingresa con menor frecuencia a la página de FLACMA.

C. Capacitación

19. La capacitación a los municipios

Cuatro funcionarios (el Director Ejecutivo y tres técnicos) hacen trabajo de campo con los municipios. En el último mes ellos dedicaron el 80% de su tiempo (correspondiente a un mes de trabajo de los cuatro) haciendo consultas en todas las Asociaciones Departamentales y socializando el Plan Trienal de la FAM. Esto significó para la AGL un egreso de \$3.000 en el trimestre. En los primeros meses de 2004 se realizaron entre 6 y 27 eventos de capacitación y asistencia técnica en las nueve Asociaciones Departamentales y la Asociación de Concejalas de Bolivia. En estos talleres participaron aproximadamente 150 municipios y en cada uno asistieron 25 personas en promedio. Los temas de capaci-

tación fueron: sistema asociativo municipal, Estatutos de la FAM, Diálogo Nacional Bolivia Productiva, Asamblea Constituyente, Referendum del Gas, gestión municipal participativa, gestión de salud, funcionamiento de los Directorios Locales de Salud, Encuentros de avances 1. Los temas de la asistencia técnica fueron: elaboración del presupuesto, Estados Financieros, elaboración de Programas Operativos Anuales. La FAM en coordinación con sus asociaciones elaboró en ese tiempo su planificación trianual, realizando talleres de planificación estratégica en nueve asociaciones departamentales con la participación de 45 municipios. En ese período utilizó salas de reuniones externas con capacidad para 160 personas por ocho ocasiones. Se sabe también que ha realizado cursos de formación virtual para municipios (teleconferencias, vía Internet). En términos de infraestructura, cuenta con una sala de reunión para capacitación con capacidad para 40-60 personas y dispone de una biblioteca con 80-100 volúmenes, de uso interno, y tipo de consulta manual. En el último año no había producido materiales de capacitación. Su director evalúa la capacitación impartida como “más que regular”, en razón de que “no se priorizan los temas, ni hay un sistema nacional de capacitación” (Instrumento 3: 9, FAM-B).

20. Recuperación y sistematización de prácticas exitosas

Para recuperar y sistematizar las prácticas exitosas de sus miembros cuenta con un concurso de buenas prácticas. Adicionalmente, con IMUS (Innovación Municipalista) y con el proyecto ENLARED trabaja en este campo. Han difundido entre sus miembros prácticas exitosas en el área administrativa. Conocen las bases de datos de buenas prácticas municipales de Hábitat y de la GTZ (URBANET) (aunque, al parecer, no las difunden, ni utilizan). No conocen las de FEMUN, el PGU y la PIMEX.. Para los funcionarios internacionales entrevistados, la asociación debería difundir, a nivel internacional y nacional, sus experiencias exitosas en la gestión de las asociaciones departamentales de Tarija y Santa Cruz, la negociación de la Ley del SUMI y el diálogo nacional para los recursos del HIPIJ (recursos de la condonación de la deuda externa a Bolivia).

D. Cooperación

21. Alianzas

Tiene 4 proyectos financiados por la cooperación técnica internacional (Embajada de Holanda, USAID, DIFID y GTZ) orientados al fortalecimiento institucional de la FAM. Hacia abril/2004 éstos registraban entre un 40% y 95% de ejecución. Registra 5 cooperantes externos de GTZ (2), USAID (1) y DIFIT (2). Adicionalmente, se conoce que recibe asistencia financiera y técnica del SNV, ACDI, AM (Canadá) con las que, junto con los socios nombrados anteriormente, también interlocutaría políticamente. Adicionalmente, recibe asistencia técnica de la CAF y de DANIDA y mantiene interlocución política con la AECI, el BID y el Banco Mundial. A nivel nacional, tiene interlocución política con la Presidencia de la República, los Ministerios de Economía, Gobierno, de Vivienda, y

de Participación Popular. La información acerca de los socios internacionales y nacionales de los informantes externos confirma lo consignado por los técnicos de la asociación. Ellos añaden como socios nacionales al Parlamento y las Prefecturas.

22. La cooperación vista desde los aliados

Ambas agencias de cooperación internacional entrevistadas indicaron que habían participado en distintas fases de la formulación de los planes estratégicos y operativos de la asociación. Igualmente, en los planes operativos de sus instituciones (2003) trabajaron para el fortalecimiento de la AGL en las áreas administrativa, financiera, de capacitación, en gobernabilidad, gobierno electrónico, financiamiento, fortalecimiento municipal y gestión del conocimiento. Ambas la consideran como un socio estratégico válido para su trabajo en el país en los campos de propuestas de reformas jurídicas, defensa de la autonomía municipal, programas de fortalecimiento municipal, procesos de descentralización, asistencia técnica a municipios, y Diálogo Nacional.

23. Percepción de la AGL como mediación entre municipio/Estado central/CTI por parte de miembros y asociados

Una agencia de cooperación internacional consultada la considera como un canal apropiado de comunicación con los municipios, aunque prefiere relacionarse directamente con éstos. Otra, en cambio, se comunica directamente con los municipios, aunque lo hace también a través de la AGL “para la sistematización, réplicas a nivel de las asociaciones (departamentales)” (Instrumentos 12a y 12b: 7, FAM-B).

E. Sostenibilidad

24. Situación patrimonial y financiera

No posee ni local, ni vehículos propios. Su oficina es arrendada y está “bajo la jurisdicción de ICMA que financia el proyecto ENLARED” (Instrumento 4: 8, FAM-B). Sus ingresos en el 2002 ascendieron a \$230.134,85 provenientes en un 100% de agencias internacionales y que fueron necesarios para cumplir con los objetivos planteados en el POA de esa gestión. En cuanto a los egresos en el 2002, éstos fueron de \$219.126,20, de los cuales \$100.785, 32 (46%) se destinaron a remuneraciones, \$65.721,17 (30%) a servicios, suministros y mantenimiento, \$13.225 (6%) a inversiones y \$39.394,71 (18%) a otros gastos. En el año 2003, se dio una diversificación de las fuentes de ingresos, que muestra una disminución de la dependencia de recursos externos, como un síntoma positivo hacia la sostenibilidad.

25. Eficiencia y sostenibilidad en la gestión financiera contable

Posee un sistema automatizado de manejo contable y presupuestario (el SINCOM, de los municipios). En el 2003 registró 2 auditorías externas. Al parecer, sus miembros aportan aún poco, aunque se señala que sí dispone de una estrategia para recuperar la morosidad en sus aportaciones (cuyo monto se indica en el Cuadro sobre **Recursos Financieros**, arriba citado): esta sería un requisito para tener voz y voto y participar en los talleres.

26. Percepción de la transparencia y eficiencia del gasto por parte de miembros y asociados

Aún cuando la consideran una contraparte que “depende demasiado de la cooperación internacional”, sí le reconocen transparencia y eficiencia en el uso de los fondos y recursos de la cooperación nacional e internacional (Instrumentos 12a y 12b: 4, FAM-B).

F. Contactos

Nombre:	Michael John Bennett
Cargo:	Presidente
Dirección:	Av. Ecuador # 2694, Plaza de Montículo, Sopocachi; La Paz Bolivia
Teléfono:	(591-2) 2420626; 2125362
Fax:	ND
E. mail:	mbennett@enlared.org.bo
Pag. Web:	www.fam.enlared.org.bo
Nombre:	Lic. Julio Maldonado
Cargo:	Director Ejecutivo
Dirección:	Av. Ecuador # 2694, Plaza de Montículo, Sopocachi; La Paz-Bolivia
Teléfono:	(591-2) 2420626; 2125362
Fax:	ND
E. mail:	juliomaldonado@enlared.org.bo
P. web	www.fam.enlared.org.bo
Nombre:	Lic. Edwin Gonzalo Pereira
Cargo:	Gerente Administrativo
Dirección:	Av. Ecuador #2694, Plaza del Montículo, Sopocachi; La Paz-Bolivia
Teléfono:	(591-2) 2420626; 2125362
Fax:	ND
E. mail:	epereira@enlared.org.bo
P. web	www.fam.enlared.org.bo

Nombre: Dino Palacios
Cargo: Director Adjunto de ENLARED
Dirección: Av. Ecuador #2694, Plaza del Montículo, Sopocachi; La Paz-Bolivia
Teléfono: (591-2) 2410020; 2414020
Fax: (591-2) 2126194
Casilla postal: Casilla 6388
E. mail: dpalacios@enlared.org.bo
P. web

G. Investigador que realiceo el trabajo de campo

Jorge Proaño de la GTZ-Quito.

H. Investigador que preparó este perfil de la AGL

Rafael Quintero López

Dirección electrónica: bernardoql@yahoo.es

BOLIVIA
Perfil de la Asociación de Municipios de Bolivia²¹⁴
Primera parte: Información básica

A. Generalidades

Identificación
Nombre de la Asociación: Asociación de Municipios de Bolivia de Bolivia
Fecha de fundación: 1995 Siglas: AMB País: Bolivia Dirección: Municipio de Santa Cruz de la Sierra, Bolivia Apartado Postal: ND Teléfono: (591-3) 3338393 Fax: (591-3) 3334632 E. mail: rfernandez@cotas.com.bo (no es de la AGL, sino de su presidente, el Alcalde de Santa Cruz) ambabasecretaria@hotmail.com Página web: www.robertofernandez.com.bo (no pudo abrirse esta p. web) Nombre del Presidente: Roberto Fernández Saucedo Nombre del Ejecutivo: Jaime Soto (Director Ejecutivo)

B. Contexto*1. Población*

Población total del país	8'445. 134	
Población urbana	5'235. 983	61. 9 %
Población rural	3'209. 151	38. 1 %

2. Municipios del país

Población total del país	8'445. 134	
Población urbana	5'235. 983	61. 9 %
Población rural	3'209. 151	38. 1 %

214 El único cuestionario que se tiene sobre esta AGL es el del Instrumento No 3, de los 12 requeridos.

3. Base legal municipal

Marco legal que ampara a las municipalidades	Constitución Política del Estado (Ley 1615) del 6 de febrero de 1995; Ley de Participación Popular (Ley 1551) del 20 de abril de 1994; Ley de Descentralización Administrativa (Ley 1654) de 28 de julio de 1995; Ley de Municipalidades (Ley 2028) de 28 de octubre de 1999.
Constitución Política	El Artículo 202 de la Constitución Política del Estado y el Artículo 12º, inciso 15, de la Ley de Municipalidades, amparan la constitución de la FAM-BOLIVIA como persona colectiva de derecho privado, sin fines de lucro.
Régimen Municipal	Está inscrito en el Título sexto. Régimen Municipal, Art. 200 que establece los Gobiernos Municipales y la Autonomía Municipal. El Art. 201 menciona la organización y atribuciones del Gobierno Municipal. La Ley 2028 (Ley de Municipalidades) incluye aspectos generales de la municipalidad y el Gobierno Municipal.

C. Estructura orgánica y administrativa de la AGL

1. Base legal de la Asociación

Naturaleza jurídica que ampara a la asociación		
Dispone de estatutos: X		
Personería jurídica: X		
Publica:	Privada:	Otra: Mixta
Asociatividad: ND	Voluntaria:	Obligatoria

2. *Personal*²¹⁵

Numero y distribución del personal de la AGL por funciones				
Nivel	Denominación	Total	Hombres	Mujeres
Político	Comité Ejecutivo	ND	ND	ND
	Presidente	ND	ND	ND
Técnico	Técnicos/as	ND	ND	ND
Administrativo	Personal administrativo	ND	ND	ND
Otros		ND	ND	ND
Total		ND	ND	ND

3. *Recursos financieros*²¹⁶

Ingresos (2002). Fuentes de Financiamiento en US\$ dólares	
Aportaciones de miembros	ND
Ingresos propios	ND
Transferencias gobierno/Estado	ND
Agencias internacionales	ND
Otras fuentes	ND
Otras fuentes	ND
Total	ND

Egresos (2002). Según objeto del gasto en US\$ dólares	
Remuneraciones	ND
Servicios	ND
Suministros	ND
Mantenimiento	ND
Inversiones	ND
Otros gastos	ND
Otros gastos	ND
Total	ND

215 Sin datos en los cuestionarios, no fue posible ingresar a ninguna página web del asociativismo boliviano que contenga información sobre este ítem..

216 No teniendo esta información en los cuestionarios, se buscó en otras fuentes, pero en esta ocasión, fue imposible obtenerla.

Segunda parte: Información adicional sobre el contexto

A. Contexto

1. *Condiciones socioeconómicas del país* (Véase páginas 179-180)
2. *Estructura político-administrativa del Estado* (Véase pág. 180)
3. *Situación de los municipios como instituciones de representación política* (Véase pág. 180)
4. *Indicador político de descentralización del país* (Véase pag. 180-181)
5. *Las Asociaciones de Gobiernos Locales (AGLs)*

Las AGLs bolivianas de alcance nacional son la Asociación de Municipios de Bolivia (AMB) y la Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia (FAM-Bolivia). El total de municipios es de 314. Los municipios de Tarija, Oruro, Cochabamba, El Alto, La Paz y Santa Cruz de la Sierra solo mantienen relaciones de coordinación con la FAM, pero pertenecen a la AMB, una institución previa a la descentralización del Estado y que originalmente agrupaba a todos los municipios, entonces existentes, de capital de departamentos. Los municipios del eje central, La Paz, Cochabamba y Santa Cruz en total se aproximan a dos y medio millones de habitantes. Los municipios miembros de la AMB, un total de 156 según datos recogidos por Jorge Proaño, representan una población de 4,800,000 habitantes, o sea un 58 % de la población del país, pues incluyen a los grandes municipios y ciudades que esa asociación agrupa.

Por su parte, la FAM Bolivia dice integrar “a todas las municipalidades del país”²¹⁷ y operar “bajo un esquema descentralizado que le da eficiencia y permite atender de mejor manera las necesidades de sus afiliados”. Este sistema asociativo estaría “conformado por las nueve Asociaciones Municipales departamentales y ACOBOL. A su vez cada Aso-

217 Los estatutos dicen: CONFORMACIÓN. La FAM-BOLIVIA está formada por las asociaciones municipales departamentales, las que representan a la totalidad de municipalidades de su jurisdicción y que en su conjunto representan a las municipalidades de Bolivia, y la Asociación de Concejalas de Bolivia (ACOBOL). Las Mancomunidades son parte del sistema asociativo de la FAM-BOLIVIA y se expresan a través de sus respectivas asociaciones municipales departamentales”

ciación Departamental congrega a las mancomunidades²¹⁸ y municipalidades del respectivo Departamento. Su estructura tendría cuatro niveles: 1) El básico con los 314 Gobiernos Municipales asentados en todo el territorio nacional (se incrementaron a 320 municipios, cuyos gobiernos funcionarían desde la próxima elección municipal, en diciembre de 2004); 2) el nivel de las Mancomunidades, de varios municipios formadas para impulsar proyectos conjuntos; 3) el nivel departamental con las Asociaciones Departamentales de Municipalidades, constituidas a su vez por la municipalidades y mancomunidades del respectivo Departamento; 4) las asociaciones de tipos de membrecías como la Asociación de Concejalas de Bolivia (ACOBOL) que representa a todas las mujeres municipalistas, concejalas y ex concejalas, alcaldesas y ex alcaldesas; y 5) en el nivel nacional, como entidad matriz, se encontraría la Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia (FAM Bolivia) que representa a toda la estructura

En Bolivia se registra la existencia de las siguientes asociaciones departamentales AMDECRUZ (agrupa a los municipios de Santa Cruz), AMDEPAZ (a los de La Paz), AMDEOR (Municipios de Oruro), AMDECO (municipios de Cochabamba), AMDEBENI (municipios del Beni), AMDECH (municipios de Chuquisaca), AMT (municipios de Tarija), AMDEPANDO (municipios de Pando). Los instrumentos de investigación no registran sin embargo si estas asociaciones departamentales son filiales de la FAM. Si es así, faltaría una correspondiente a un departamento –son 9 y constan 8– Adicionalmente, cuenta con Asociaciones de Mujeres Concejalas, ex - Concejalas y ex – Alcaldesas.

Tercera parte: Ejes temáticos

A. Representatividad

6. Estructura orgánica (órganos, orgánico funcional) y modo de funcionamiento

Según Jorge Proaño, “el gremio municipal más antiguo y reconocido por Ley es la Asociación de Municipalidades de Bolivia, AMB que básicamente agremiaba a los municipios de los denominados 3 ejes: La Paz, Cochabamba y Santa Cruz. A partir de 1.995, se crea la Federación de Asociaciones de Municipios de Bolivia, FAM, inspirada en Las Asociaciones Departamentales de Municipios como la asociación de municipios del Beni, AMDEBENI, 1.988, de La Paz, AMDEPAZ, 1.990 y de Santa Cruz, AMDECRUZ, 1.994” (Informe, 2004: 1).

218 Por ejemplo en Santa Cruz surgió la Mancomunidad de Municipios del Área Metropolitana de Santa Cruz, que agrupa a los municipios de Santa Cruz, Porongo, Cotoca, La Guardia, El Torno y Warnes.

La AMB es una asociación de carácter mixto, con personería jurídica (no hay información sobre la naturaleza de su asociatividad). Sus miembros son municipios (instituciones), Alcaldes y Concejales. Cuenta con aproximadamente 156 municipios afiliados. Sus órganos directivos son la Asamblea y el Comité Ejecutivo. Sus autoridades: Presidente, Vicepresidente y Secretario General. Tanto el Presidente, como el Vicepresidente y el Comité Ejecutivo son elegidos por la Asamblea. Al Secretario General lo nombra el Comité Ejecutivo. Las últimas elecciones de su presidente registraron la presencia del 81% de sus miembros (125/156). En el 2003 su asamblea se reunió en tres ocasiones para tratar asuntos relativos al problema económico, la defensa de la autonomía y los recursos del HIPIJ (condonación deuda externa). También a éstas asistió el 80% de miembros (125/156). El Comité Ejecutivo se reunió, entre 2002-2003 en 24 ocasiones (una mensual). Tanto las asambleas como las reuniones del Comité Ejecutivo rotan sus sedes, aún cuando con más frecuencia se llevan a cabo en La Paz (El Alto).

Según Jorge Proaño, la AMB ha experimentado en los últimos años, “un debilitamiento institucional y organizativo que se compensa, claramente, con una fuerte presencia política de sus alcaldes en un irregular lobby político con el Ejecutivo y con el Congreso Nacional. La sola presencia de los Alcaldes de La Paz, Santa Cruz, Cochabamba, El Alto y Oruro (que) genera respetabilidad en el contexto nacional. Lamentablemente, añade, estos alcaldes y otros, no forman parte de la FAM y ahora se busca la Unión de las dos organizaciones” (Proaño, 2004: 32).

7. Cobertura de representatividad por rango de municipios según su población

Municipios según tamaño de población

Rangos	Número	No. de municipios miembros de la AGL
Menos de 10.000 hab	157	ND
10.000-50.000	138	ND
50.001-100.000	9	ND
100.001-300.000	6	2
300.001-1'000.000	3	3
Más de 1'000.000	1	1
Total municipios	314	156

8. Recursos humanos y sus capacidades

ND

9. Percepción de las capacidades técnicas y administrativas por parte de miembros y asociados

ND

10. La representatividad política de la AGL

En una semana recibió 3 visitas de autoridades municipales para tratar asuntos políticos y técnicos. En el último trimestre (enero-marzo/2004) sus autoridades sostuvieron 31 reuniones con altas autoridades estatales (Presidente de la República, 1; ministros, 20; congresistas, 10) para tratar temas del municipalismo. Adicionalmente, el Congreso le consultó sobre la Ley del Deporte y la Ley del Gasto Público. La AMB, de su parte, realizó consultas entre sus miembros en torno a temas relativos al alumbrado público, los recursos de la coparticipación, transporte y recursos de la cooperación. En el mismo período, impulsó acciones de carácter político en relación al diálogo político nacional, la gestión de los recursos del HIPIJ, la revisión del SUMI, el seguro universal materno infantil y un programa orientado a la contratación eventual de mano de obra para los municipios.

11. Percepción de la representatividad política de la AGL por parte de miembros y asociados

ND

B. Comunicación

12. Estrategia de comunicación e interlocutores

No cuentan ni con una estrategia de comunicación escrita, ni con una formulada. Se hacen “según la experiencia del Director Ejecutivo”, expresan los informantes (Instrumento 3: 7, AMB) (no se informa sobre la orientación de la estrategia, ni sobre sus temas).

13. Sistemas y medios de comunicación más utilizados

Los medios de comunicación más utilizados con sus miembros son: teléfono (1), fax (2), persona a persona (3) y oficios y circulares escritas (4). Para la comunicación urgente utilizan el teléfono directo de los Alcaldes junto con el fax, el que llega efectivamente al 100% de miembros. No se revisa la actualización de la página web por “falta de recursos y tiempo”, aunque sí se la consulta para obtener información legal, de eventos, resoluciones y noticias municipales (Instrumento 3: 6, AMB). (No hay información sobre interacción con medios de comunicación locales).

14. Condiciones técnicas para la comunicación (equipos, archivos, instalaciones)

Cuenta con línea telefónica directa, computadoras con acceso a Internet y correo electrónico, fax y una página web (no se indica su número). “Todos son equipos del Municipio de Cochabamba, insuficientes para las tareas de la AMB”, se indica (Instrumento 3: 5, AMB).

15. Condiciones técnicas para la comunicación de sus miembros/asociados

De 314 municipios en Bolivia, 90 disponen de internet y 50 tendrían página web.

16. Descripción del flujo comunicacional de la AGL

En un día un funcionario envió 6 comunicaciones escritas y recibió 20 de miembros y entidades de cooperación (un total de 360 enviadas y 1.200 recibidas en el trimestre). En cuanto a las comunicaciones electrónicas, en un día el mismo funcionario envió 6 mensajes electrónicos y recibió igual número de los municipios y el gobierno (un total de 360 mensajes enviados e igual recibidos en el trimestre). Asimismo, en un día un funcionario puede realizar 4 llamadas y recibir 25 de sus miembros. El informante entrevistado estimó que el 20% de miembros no tienen comunicación con la asociación.

17. La comunicación vista por los informantes externos

ND

18. Comunicación de la AGL con FLACMA

El único informante entrevistado por el investigador de campo, indicó que en el último mes ingresó diariamente a la página web de IULA-FLACMA (unas 20 ocasiones) “por el congreso (de IULA-FLACMA)” (Instrumento 3: 8, AMB).

C. Capacitación

19. La capacitación a los municipios

No hay información sobre el trabajo de campo con municipios, ni sobre los eventos de capacitación organizados (número, temas, participantes), ni sobre su infraestructura disponible para capacitación, tampoco sobre la producción de materiales de capacitación. El informante entrevistado evalúa la capacitación como “menos que regular”, añadiendo que es “muy dispersa e irregular” (Instrumento 3: 9, AMB).

20. Recuperación y sistematización de prácticas exitosas

No se sabe si dispone de un sistema para recuperar y sistematizar prácticas exitosas. El informante consultado señala que no se ha difundido entre sus miembros prácticas exitosas en el último año (2003), aunque dicen conocer las bases de datos de buenas prácticas municipales de FEMUN, PGU (que también utilizan) y la Red de la GTZ (URBANET) -desconocen las bases de datos de Habitat y de la PIMEX-. No hay información al respecto de informantes externos.

D. Cooperación

21. Alianzas

No hay información sobre el número y tipo de proyectos en ejecución, sus montos de financiamiento y su estado de ejecución. Tampoco si registra cooperantes externos. Se conoce, sin embargo, que recibe asistencia financiera y técnica de la CAF; asistencia técnica del BID y la USAID. Con éstas, además de la AECI, el BID y el Banco Mundial, también interlocuta políticamente. En cuanto a los socios nacionales, percibe asistencia financiera del Ministerio de Economía y del Banco Central; los Ministerios de Economía, Interior y Participación Popular le proporcionan asistencia técnica. Con éstos, además de la Presidencia de la República, el Ministerio de Vivienda y el Congreso, mantiene interlocución política.

22. La cooperación vista desde los aliados

ND

23. Percepción de la AGL como mediación entre municipio/Estado central/CTI por parte de miembros y asociados

ND

E. Sostenibilidad

24. Situación patrimonial y financiera

ND. En su informe cualitativo, Jorge Proaño afirma que la AGL tiene una elemental logística, proporcionada por el Municipio de Cochabamba, y que ella carece de equipos técnicos. Señala además que la AGL depende de las pocas cuotas que pagan los municipios cercanos a La Paz, Cochabamba y Santa Cruz (Proaño, 2004: 2.4)

25. Eficiencia y sostenibilidad en la gestión financiera contable

ND. Según Jorge Proaño, la morosidad en el pago de esas cuotas alcanza el 90%, según reportes de la FAM, criterio que se extendería a la AMB (Proaño, 2004: 2).

26. Percepción de la transparencia y eficiencia del gasto por parte de miembros y asociados

ND: Jorge Proaño señala que la AGL exhibe una ausencia de agenda política de corto, mediano y largo plazo (Proaño, 2004). Pero a su vez indica que “la AMB únicamente

tiene como fortaleza clara el peso político y el grado de representación de los alcaldes de los tres ejes de Bolivia” (Proaño, 2004: 4)

F. Contctos

Nombre: Roberto Fernández Saucedo
Cargo: Presidente; Alcalde Municipal de Santa Cruz
Dirección: Municipio de Santa Cruz de la Sierra, Bolivia
Teléfono: (591-3) 3338393
Fax: (591-3) 3334632
E. mail: rfernandez@cotas.com.bo
P. web: www.robertofernandez.com.bo

Nombre: Jaime Soto
Cargo: Director Ejecutivo
Dirección: Cochabamba, Bolivia
Teléfono: 4255278
Fax:
E. mail: ambcbasecretaria@hotmail.com
P. web

Nombre: Hugo José Siles Nuñez del Prado
Cargo: Asesor de la AMB
Dirección: Santa Cruz de la Sierra, Bolivia
Teléfono: 3338393; 3340845
Fax: 3116495
E. mail: hugosilesnp@yahoo.com
P. web: www.cotasnet.com.bo/hamsantacruz

G. Investigador que realizó el trabajo de campo

Jorge Proaño de la GTZ-Quito.

H. Investigador que preparó este perfil de la AGL:

Rafael Quintero López

Dirección electrónica: bernardoql@yahoo.es

BRASIL
Perfil de la asociación brasileña de municipios (ABM)
Primera parte: Información básica

A. Generalidades

Identificación
Nombre de la Asociación: Asociación Brasileña de Municipios
Fecha de fundación: 15 de marzo de 1946 Siglas: ABM País: Brasil Dirección: Edificio de la Associação Brasileira de Municipios, SAS Quadra 5-Lote 5-A-Bloco F. CEP 70070910, Brasília-DF, Brasil Teléfono: (61) 226-9520 / 226-9530 Fax: (61) 223-2011 E. mail: abm@speed-link.com.br Página web: www.abmnet.com.br Nombre de la Presidenta: Rosiana Lima Beltrão Siqueira Nombre del Ejecutivo: Ruy Born (Director Ejecutivo)

B. Contexto*1. Población*

Población total del país	178'387.600	
Población urbana	141'900.000	79.5%
Población rural	36'487.600	20.5%

2. Municipios del país

No. de municipios del país	5.559	
No. de municipios de AGL	900	16%

3. Base legal municipal

Marco legal que ampara a las municipalidades Constitución Política promulgada el 5 de octubre de 1988	Constitución Federal y Pacto Federativo Título III, Capítulo IV-“Dos Municipios” (Art. 29 a 31)
<i>Lei Orgânica de Municipios</i> Estatutos Da Associação Brasileira de Municipios	Capítulos 1 a 12: Art 1 a 54.

C. Estructura orgánica y administrativa de la AGL

1. Base legal de la Asociación

Naturaleza jurídica que ampara a la asociación		
Dispone de estatutos: Si		
Personería jurídica: Si		
Publica:	Privada: X	
Asociatividad:	Voluntaria: X	Obligatoria

2. Personal

Numero y distribución del personal de la AGL por funciones				
Nivel	Denominación	Total	Hombres	Mujeres
Político	Comité Ejecutivo	11	9	2
	Presidenta	1		1
Técnico	Técnicos/as	1	1	
Administrativo	Personal administrativo	2		2
Otros		12	8	4
Total		27	18	9

3. Recursos financieros

Ingresos (2002). Fuentes de Financiamiento en US\$ dólares	
Aportaciones de miembros	150.000
Ingresos propios	
Transferencias gobierno/Estado	
Agencias internacionales	
Otras fuentes	
Otras fuentes	
Total	\$150.000

Egresos (2002). Según objeto del gasto en US\$ dólares	
Remuneraciones	50.000
Servicios	10.000
Suministros	20.000
Mantenimiento	20.000
Inversiones	
Otros gastos	50.000
Otros gastos	
Total	\$150.000

Segunda parte: Información adicional sobre el contexto

A. Contexto

1. Condiciones socioeconómicas del país

Para un país de dimensión continental –con una superficie de 8'514.215,3 kms² y una población de 178'387.600 habitantes –, en todo estudio sobre una institución que opera con territorios y poblaciones, como los municipios y sus esfuerzos asociativistas, *el tamaño* marca diferencias²¹⁹.

El gigante de América Latina, más grande que EEUU sin Alaska, y tercero en extensión en el continente americano, después de Canadá y Estados Unidos²²⁰, tiene sin embargo, una situación socio-economía problemática. En los últimos cinco años su economía registró un crecimiento promedio del PIB de apenas un 0.98%, destinando un 7.9% de éste al gasto social. Registra actualmente un 34% de pobreza (2004), un 11.7% de desempleo (2003) y una tasa de analfabetismo del 14.4%. En cuanto a cobertura de servicios básicos para su población, da cuenta de un 71.3% de agua potable, un 47% de alcantarillado (2002) y un 97.8% de electricidad (2004).

Estos indicadores, sin embargo, harían suponer la existencia de un país atrasado, o de un grado de desarrollo económico muy modesto. Pero lo objetivo es que Brasil, exhibiendo aún grandes inequidades sociales, es no solo un Estado industrializado que basó su desarrollo en la producción de la tierra, sino que es el único en América Latina que completó su revolución industrial, es decir ha convertido al capital industrial en el eje principal de la acumulación de riquezas, y lo ha constituido en articulador de las otras formas del capital: comercial, agrícola, y bancario. Este país ha diversificado su estructura manufacturera de manera sostenible desde los años 1930, volcándola hacia un mercado interno (de 180 millones de consumidores).

Una segunda característica de su economía se refiere a su inmenso potencial agropecuario, con capacidad de incorporar más de 200 millones de hectáreas a dicha producción, convirtiéndose así en el país con la mayor reserva de tierras cultivables y disponibles del planeta²²¹. Con el mayor rebaño comercial bovino del mundo (170 millones de cabe-

219 De los cuales 141'900.000 (79.5%) es población urbana y 36'487.600 (20.5%), rural, en el 2004.

220 Estados Unidos tiene 9,372,610 km², pero sin Alaska, que tiene una extensión de 1,518,800 km², es de 7,853,810, o sea más pequeño que Brasil en 660,450 km².

221 Sin los límites climáticos de otros países continentales con grandes reservas de tierras no incorporadas a la agricultura, tales como Canadá y la Federación Rusa, Brasil es una potencia agrícola emergente. Además Brasil posee tierras hoy cultivadas y que son susceptibles de incorporar nuevas tecnologías para incrementar su producción, algo que llegó a su límite en otros países. Tiene en la Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria –EMBRAPA–, un soporte científico técnico de primera línea.

zas), siendo el mayor productor de naranja y de café, el segundo productor de soya y el tercero de *milho*, hoy es ya la mayor potencia agrícola emergente del mundo²²².

En su extenso territorio, con una potencialidad industrial y agropecuaria, el “Brasil de todos pasa por aquí”, rezaba la leyenda del IX Congreso de los Municipios, para referirse a ese eje institucional que también está marcando diferencias en el Brasil contemporáneo.

2. Estructura político-administrativa del Estado

Es un Estado Federal organizado en una Unión, 27 Estados y 5.559 Intendencias (2004). Tiene 17 áreas metropolitanas y registra áreas “conurbanas” que reúnen a dos o tres municipios. A nivel político general, Brasil tiene un Estado Nacional relativamente fuerte, para el contexto latinoamericano, con élites políticas que han apostado a su fortalecimiento como potencia mundial que es en muchos aspectos, y a una política de alianzas pluralistas, factores que moldean y condicionan la realidad de los municipios y su relación con el resto del Estado, en torno a lo que se denomina “La Alianza Federativa” (“Pacto Federativo”, en portugués) para convertir a los municipios en un ingrediente fundamental del sistema federal. Dada cuenta que Brasil es quizá el único país del mundo que hace de los municipios parte del sistema federal, definiéndolo como ente federal en la Constitución misma, el asociativismo municipal sin duda se encuentra condicionado por estos desarrollos políticos.

3. Situación de los municipios como instituciones de representación política

En los municipios se elige a un *Prefeito* (Alcalde), un *Vice-Prefeito* (Vice-Alcalde) y a un número de *Vereadores* (Concejales) que pueden ser desde 9 hasta 55 en número, según la población del municipio, cuyo gobierno dura cuatro años (la próxima elección será el primer domingo de octubre 2004). Su marco legal es la Constitución Federal, la Ley Orgánica de los municipios y las normas que están siendo elaboradas en torno a la “La Alianza Federativa” (que en la Presidencia de la República tienen una Secretaría de Asuntos Federativos dedicada a su concertación). Los municipios perciben el 14% del PGE y reciben el 22.5% del impuesto a la producción industrializada (IPT), el 22.5% del impuesto a la renta (ambos recolectados en cada Estado) y el 25% del impuesto a la circulación de mercancías y servicios (ICMS).

4. Indicador político de descentralización del país

De acuerdo a la Constitución vigente (desde 1988), las competencias de los municipios son las siguientes:

222 Véase el artículo de Veja, 2004, “O Tamanho do Brasil que Põe a Mesa”, Brasil, # 1843, 3 de marzo, 78-83.

- I “Legislar sobre assuntos de interesse local;
- II suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;
- III instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;
- IV criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;
- V organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;
- VI manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental; (Esto significa administrar la educación infantil desde 0 al 8vo grado).
- VII prestar, com a cooperação técnica e financeira da união e do estado, serviços de atendimento a saúde da população; (Esto significa atender la salud (a partir de 1998) y los servicios de seguridad y emergencias).
- VIII promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;
- IX promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual”²²³.

Actualmente se discute la necesidad de que los municipios asuman competencias en torno a la seguridad ciudadana frente a la violencia, junto con los Estados y la Unión. Aún cuando los municipios han asumido responsabilidades, no han recibido los recursos económicos por parte del Estado Federal, por lo que aún existen yuxtaposiciones de competencias de otros órganos del Estado sobre el desenvolvimiento de las municipalidades.

5. Las Asociaciones de Gobiernos Locales (AGLs)

En Brasil existen tres AGLs de carácter nacional: 1) la Asociación Brasileira de Municípios (ABM) que agrupa a 900 municipios (16% del total) y representa a los municipios pequeños y medianos; 2) la Confederación Nacional de Municípios (CNM) que agrupa a 1.689 municipios (30.4%) y representa a las asociaciones regionales y federaciones de municipios; y 3) la Federación Nacional de Prefeitos (FNP) que reúne a 107 municipios (2%) de las grandes ciudades y áreas metropolitanas. Estas tres AGLs comprenden al 48.5% de los municipios de Brasil. Pero también existen las asociaciones y federaciones estaduais (27 en número) y las asociaciones microregionales de municipios, por lo que el movimiento asociativista abarca a casi la totalidad de la gestión de los gobiernos locales del Brasil. En realidad, Brasil tiene un modelo único en la arquitectura múltiples y exten-

223 Véase la *Constituição da República Federativa do Brasil*, 1988, Art. 30.

sa de sus gobiernos locales, teniendo el único modelo que integra a los municipios como entes de la Unión.

Tercera parte: Ejes temáticos

A. Representatividad

1. Estructura orgánica (órganos, orgánico funcional) y modo de funcionamiento

La ABM es una entidad privada, de utilidad pública, sin fines de lucro y tiene personería jurídica. Su asociatividad es voluntaria. La estructura orgánica de la ABM está en proceso de cambio. Aunque formal y estatutariamente se reconoce como miembros de la asociación a todos los 5.559 municipios y Asociaciones Estadales brasileños constituidos como personas jurídicas y reconocidas por ella, en la práctica registra solo 900 municipios (instituciones y localidades) efectivamente afiliados (cotizan anualmente), a marzo de 2004. Por otra parte, formalmente se considera que sus Consejeros están distribuidos en los 27 estados de la Unión. Sin embargo, según el *Acta de la Reunión del Consejo Deliberativo* del 6 de enero de 2004, participaron 19 estados. En esa ocasión se designaron y eligieron sus tres organismos directivos (el Consejo Deliberativo, el Consejo Directivo, y el Consejo Fiscal, con un total de 11, 8 y 10 miembros respectivamente, teniendo un total de 73 consejeros de los 19 estados participantes.

La ABM posee 27 oficinas regionales y cuenta con cinco organizaciones de municipios asociadas. Su estructura directiva se compone de Consejo Deliberativo y Consejo Directivo y su máximas autoridades son la Presidenta y el Director Ejecutivo. Tanto la Presidenta como el Consejo Deliberativo y el Directivo son elegidos por sus miembros en eventos electorales, que, sin embargo, evidencian una modesta representación de sus afiliados (20% en las dos últimas elecciones y asambleas). El Consejo Deliberativo se reunió 6 veces en dos años (2002-2003) y el Consejo Directivo 14 veces en el mismo período. Ambos cónclaves se efectuaron exclusivamente en la sede. El Director Ejecutivo es designado.

2. Cobertura de representatividad por rango de municipios según su población

Municipios afiliados a la ABM según tamaño de población

Rangos	Número de municipios en el país	No. de municipios miembros de la ABM	
Menos de 10.000 hab	2690	N/D	N/D
Entre 10.000 y 50.000	2327	N/D	N/D
Entre 50.001 y 100.000	311	N/D	N/D
Entre 100.001 y 300.000	164	N/D	N/D
Entre 300.001 y 1.000.000	54	N/D	N/D
Más de 1,000,000	6	N/D	N/D
Total municipios	5559	900	16.2%

Fuente: Listado de 5. 559 municipios conseguidos en los archivos de la CNM, Brasilia

Elaboración del Autor

3. Recursos humanos y sus capacidades

Tiene 27 funcionarios/as: 19 hombres (70.4%) y 8 mujeres (29.6%). El 48% de su personal (11 hombres y 2 mujeres) cumplen roles directivos (Consejo Deliberativo, Presidenta, Director Ejecutivo). Tiene solo un funcionario técnico, José María Nova da Costa Filho (quién a su vez es Director del Consejo Fiscal), pero cuenta con 6 cooperantes, 2 funcionarias administrativas y 6 de servicios. El personal exhibe capacidades y destrezas idóneas para cumplir sus funciones, pero es insuficiente, registrando un déficit del 45%. En el 2003 no capacitó a sus funcionarios y ninguno siguió cursos formales de profesionalización o especialización, aunque, al parecer, proporciona apoyo para ello (“se les libera el tiempo para su capacitación”. Instrumento 4: 4, ABM). No hay consenso sobre la conveniencia del actual orgánico: según uno, es adecuado, según otro, requiere modernización. En cuanto a los salarios, hay unanimidad sobre su competitividad en el mercado laboral del país.

4. Percepción de las capacidades técnicas y administrativas por parte de miembros y asociados

Una funcionaria pública y otra de la cooperación internacional tienen opiniones distintas acerca de la capacidad técnica de la ABM para apoyar a las municipalidades en sus demandas de asistencia: para la primera sí la tiene, mientras la segunda expresa reservas al respecto.

5. La representatividad política de las AGLs

La ABM registró en una semana 33 visitas de Prefeitos, funcionarios y técnicos municipales para tratar aspectos de carácter técnico y político, y en el último trimestre (entre enero y marzo de 2004) sus autoridades acudieron a 28 reuniones con el Presidente de la República (2), Ministros de Estado (6) y congresistas (20) para tratar temas del municipalismo. Asimismo, el Comité de Asuntos Federativos, el Ministerio de Ciudades y el Congreso le consultaron sobre problemas relativos a las reformas tributaria y fundiaria y la seguridad pública. Asimismo, en el último trimestre (enero-marzo 2004) la AGL consultó a sus miembros sobre asuntos políticos relacionados con el salario de educación y la seguridad de los jubilados y desarrolló acciones de carácter político en torno a las reformas jurídica, administrativa y de finanzas municipales, así como proyectos de defensa de la autonomía municipal y de descentralización.

6. Percepción de la representatividad política de la AGL por parte de miembros y asociados

Dos informantes externos entrevistados consideran que la ABM responde a las directrices de los municipios y representa adecuadamente a las municipalidades frente al gobierno en los temas legislativos, de autonomía y financieros. A criterio de una de ellas, las asociaciones, en general, constituyen “núcleos de excelencia de articulación política” (Instrumento 12: 5, ABM).

B. Comunicación

1. Estrategia de comunicación e interlocutores

Tiene una estrategia de comunicación formulada, aún cuando no escrita, que “se va haciendo en base a los eventos que se puedan publicitar” (Instrumento 6: 2, ABM). Según el Director Ejecutivo su tema central sería la oferta informativa a los gobiernos locales, orientándose a la difusión de noticias del municipalismo entre los Alcaldes, a la información sobre las transferencias del gobierno federal, así como a la divulgación de experiencias exitosas de los municipios.

2. Sistemas y medios de comunicación más utilizados

Los sistemas de comunicación más utilizados con sus miembros son: el correo electrónico (1), oficios y circulares escritos (2) y fax (3); página web y correo nacional ocupan el cuarto y quinto lugar. Los menos utilizados son el teléfono (6) y la comunicación persona a persona (7). A pesar de ello, en el último trimestre (enero-marzo 2004) sus máximos directivos efectuaron 32 visitas a sus miembros (3 semanales, aproximadamente), número considerable para un país tan extenso como Brasil. Para la comunicación ur-

gente utilizan el correo electrónico, cuya eficacia en llegar a sus miembros es diferentemente evaluada por los directivos (en un 30% y un 60%). La página web, que ha sido rediseñada en el último año, se revisa semanalmente para acceder a información legal, financiera, eventos, artículos de interés y noticias municipales y se la actualiza quincenalmente. La AGL registra capacidad interna para hacerlo. En cambio, al parecer la presencia en los medios de comunicación es limitada (en el último trimestre -enero/marzo 2004- envió 4 boletines de prensa y no realizó ningún recorte de prensa).

3. Condiciones técnicas para la comunicación (equipos, archivos, instalaciones) de la AGL

Cuenta con 4 líneas telefónicas, 8 computadoras (4 en red) con acceso a Internet y correo electrónico, una página web y un boletín electrónico que se distribuye a 2.500 cuentas de correo electrónico. Cuenta con programas informáticos en la intranet para la nómina y el seguimiento de proyectos, aunque no registra desarrollo de *software* por cuenta propia. Adicionalmente, ha publicado doce revistas con un tiraje de 10.000 ejemplares que se distribuyó en un 100%.

4. Condiciones técnicas para la comunicación de sus miembros/asociados

Los 900 municipios efectivamente afiliados tienen acceso a internet (no hay datos sobre el número que posee página web).

5. Descripción del flujo comunicacional de la AGL

Entre enero-marzo 2004 registró un total de 14.001 comunicaciones escritas enviadas y de 34 correos electrónicos remitidos, mientras recibió 21 comunicaciones escritas y 585 mensajes electrónicos, la mayoría provenientes de sus miembros. Diariamente, el Director Ejecutivo puede realizar 60 llamadas telefónicas y recibir 30. A su juicio, el 20% de sus miembros no tienen comunicación con la AGL.

6. La comunicación vista por los informantes externos

Aún cuando las dos informantes externas consultadas consideran a la ABM como canal apropiado de comunicación entre su agencia y los municipios, una indica que, en ocasiones “se hace necesaria la comunicación directa con los municipios” al no registrar una actuación significativa de las AGLs en determinadas regiones o subregiones (Instrumento 12: 3, ABM). Ambas informantes indican como principales canales de comunicación utilizados, la comunicación persona a persona, el correo electrónico y el teléfono. Página web, fax y correo nacional ocupan lugares secundarios.

7. Comunicación de la AGL con FLACMA

Los funcionarios entrevistados no había ingresado a la página web IULA-FLACMA en el último mes (marzo 2004) y los informantes externos desconocían el trabajo de IULA-FLACMA.

C. Capacitación

1. La capacitación a los municipios

Ningún funcionario de la sede central de la ABM, en este país de más de 8 millones y medio de km², hace trabajo de campo con los municipios. Sin embargo, en el último trimestre (enero-marzo/2004) había realizado 12 eventos de capacitación (en cooperación con agentes externos) sobre temas de gestión/administración, descentralización, gobernabilidad y financiamiento que comprometieron una participación de 12 municipios y 320 personas. Dispone de 5 salas de reunión, un auditorio con capacidad para 400 y 210 personas, respectivamente y una biblioteca con 10.000 volúmenes y consulta de tipo manual que registra semanalmente entre 30-40 usuarios. En el mismo trimestre había utilizado por 15 ocasiones aulas externas para capacitar a 1.500 personas. Adicionalmente, realiza cursos de formación virtual para municipios (teleconferencias y vía Internet). Por otro lado, en el 2003, produjo 3 folletos de capacitación con un tiraje de 15.000 ejemplares. A criterio de sus directivos/as, la capacitación facilitada es regular (para unos “más que”, para otros “menos que”). Las razones son que “no conseguimos atender a todos” o que “estamos en reorganización de estructuras...” (Instrumentos 3 y 4, ps9-10, ABM). En el área de formulación de propuestas y de legislación municipal, la ABM ha venido actuando en conjunto con el Instituto Brasileño de Administración Municipal-IBAM. Otro espacio de capacitación, por contener intercambio de experiencias, lo constituyen los Congresos Brasileños de Municipios, en los que participa activamente. El primero se realizó en 1993 y el último (IX de una serie casi anual) se reunió entre el 5 y el 8 de abril de 2004, en Salvador de Bahía.

2. Recuperación y sistematización de prácticas exitosas

No dispone de un sistema de recuperación y sistematización de sus experiencias exitosas. Sin embargo, en el 2003 había difundido entre sus miembros prácticas exitosas en el área financiera, en capacitación-formación y en gobernabilidad. De las bases de datos de buenas prácticas municipales, conocían y difundían las Mejores Prácticas de Hábitat, el Concurso de Género de la FEMUN y el Programa de Gestión Urbana (PGU). Para una funcionaria internacional consultada debería difundirse su experiencia exitosa de representación política en la formación del *Comité de Asuntos Federativos de la Casa Civil* (Presidencia de la República) por tratarse de un foro permanente institucionalizado para

la discusión, tratamiento y negociación de las reivindicaciones del movimiento municipalista nacional en defensa de su autonomía y de una efectiva descentralización.

D. Cooperación

1. Las alianzas

Ejecuta el proyecto Rede Brasileira de Informação Municipal, “MUNINET” (20% de ejecución, abril 2004) financiado por el Banco Mundial por un monto de \$5'000.000 y por un lapso de 5 años. Recibe asistencia técnica y financiera del BID y del mismo BM, así como de instituciones del Estado Federal (Presidencia de la República, Ministerios de Economía, Ciudades y Vivienda). Además, con éstas últimas y otras (Congreso, Banco Central), interlocuta políticamente. La ABM ha tenido acuerdos de cooperación con la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional (DSE), la Asociación Nacional de Municipios Portugueses (ANMP), la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), y en la actualidad cuenta con seis cooperantes de organismos internacionales y nacionales -FOCA, Italia (2), Instituto de Cimento (3) e Instituto Brasileño de Educación Municipal (1) -.

2. La cooperación vista desde los aliados

Según dos informantes claves externas, la ABM ha sido un socio estratégico válido en su trabajo en torno a propuestas de reformas jurídicas, defensa de la autonomía municipal y relación política con el gobierno. Para el funcionario estatal, esta alianza ha sido estratégica también para programas de fortalecimiento municipal, procesos de descentralización y proyectos de capacitación y asistencia técnica a los municipios. Además, ambos organismos han trabajado para el fortalecimiento institucional de las AGLs en áreas de capacitación y formación, gobernabilidad, gobierno electrónico, fortalecimiento técnico, articulación de redes, e interlocución política con el gobierno.

3. Percepción de la AGL como mediación entre municipio/Gobierno Federal/Cooperación Técnica Internacional (CTI), por parte de miembros y asociados

En el trabajo con municipios, la institución estatal consultada prioriza la acción a través de la ABM, pues la considera un canal de comunicación apropiado con los municipios. En cambio, una agencia de cooperación técnica internacional trabaja en una doble modalidad: directamente con los municipios y a través de la AGL.

E. Sostenibilidad

1. Situación patrimonial y financiera

Desde 1980, la ABM posee un local propio y grande, que no ocupa totalmente pues arrienda parte a otra entidad, y su patrimonio material, aunque no registra parque automotor propio (tiene vehículos en préstamo), es sólido. Sus ingresos (2002) fueron de \$150.000 provenientes en un 100% de aportaciones de miembros, cuyo porcentaje de morosidad ascendió en el 2002 y 2003 a un 50%. De ahí que sus ingresos sean insuficientes para cumplir con sus objetivos. Sus directivos explican esta situación “porque los municipios no son conscientes de la necesidad de contribuir (y) porque la asociación no tiene una prestación de servicios a los municipios” (Instrumento 10: 4, ABM). Sus egresos en el mismo año fueron de \$150.000, de los cuales el 33.33% (\$50.000) se destinaron a remuneraciones, el 33.33% (\$50.000) a servicios, suministros y mantenimiento, y el 33.33% (\$50.00) a otros gastos.

2. Eficiencia y sostenibilidad de la gestión financiera-contable

Cuenta con un sistema contable y un manejo presupuestario mixto (manual y automatizado). En el 2003 tuvo una auditoría externa del Ministerio Público y del Ministerio de Justicia. Aún cuando registra un alto porcentaje de mora en las aportaciones de sus afiliados, no ha formulado una estrategia de recuperación de la morosidad.

3. Percepción de la transparencia y eficiencia del gasto por parte de miembros y asociados

Los informantes externos dicen no conocer sobre este asunto.

F. Contactos

Nombre:	Ruy Born
Cargo:	Director Ejecutivo
Dirección:	Edif. ABM, SAS-Quadra 5-Lote 5-A-Bloco F, CEP: 70070-910-Brasilia-DF, Brasil
Teléfono:	(61) 226-9529 / 226-9530
Fax:	(61) 223-2011
E. mail:	abmrui@terra.com.br
P. web:	www.abmnet.com.br
Nombre:	José María Nova da Costa Filho
Cargo:	Director del Consejo Fiscal
Dirección:	Edif. ABM SAS Q 5 Bl. f, CEP 70070910, Brasilia-DF, Brasil

214 / Rafael Quintero López

Teléfono: Celular: (61) 9965-6935. ABM Tel: 226-9530/ 226-9520
Fax: (61) 223-2011
E. mail: pmmrbsb@brturbo.com.br
P. web: n/t.

G. Investigador que realizó el trabajo de campo y preparó este perfil

Rafael Quintero López, Consultor de FLACMA-GTZ.
Dirección electrónica: bernardoql@yahoo.es

BRASIL
Perfil de la Conferación Nacional de Municipios (CNM)
Primera parte: Información básica

A. Generalidades

Identificación
Nombre de la Asociación: Confederación Nacional de Municipios
Fecha de fundación: 8 de febrero de 1980. Reestructurada el 22 de mayo de 1997 como persona jurídica de derecho privado, de naturaleza civil, sin fines de lucro. Siglas: CNM País: Brasil Dirección: SCRS 505 Bloco C, Lote 01-3º Andar / CEP 70. 350-530- Brasilia DF Teléfono: (61) 2101 6000 Fax: (61) 2101 6000 Celular: 99873477 E. mail: james@cnm.org.br Página web: www.cnm.org.br Nombre del Presidente: Paulo Roberto Ziulkoski Nombre del Ejecutivo: James Matos (Director Ejecutivo)

B. Contexto*1. Población*

Población total del país	178'387.600	
Población urbana	141'900.000	79.5%
Población rural	36'487.600	20.5%

2. Municipios del país

No. de municipios del país	5.559	
No. de municipios de AGL	1.689	30.4%

3. Base legal municipal

Marco legal que ampara a las municipalidades	Constitución Federal y Pacto Federativo
Constitución Política promulgada el 5 de octubre de 1988	Título III, Capítulo IV-“Dos Municipios” (Art. 29 a 31)
Ley de Régimen Municipal Estatuto Consolidado de la CNM, aprobado en Brasilia, el 25 de mayo de 2000.	Título I a VI, y Arts. 1 a 35.

C. Estructura orgánica y administrativa de la AGL

1. Base legal de la Asociación

Naturaleza jurídica que ampara a la asociación		
Dispone de estatutos: Si		
Personería jurídica: Si		
Publica:	Privada: X	
Asociatividad:	Voluntaria: X	Obligatoria

2. Personal

Numero y distribución del personal de la AGL por funciones				
Nivel	Denominación	Total	Hombres	Mujeres
Político	Comité Ejecutivo	38	30	8
	Presidente	1	1	
Técnico	Técnicos/as	61	41	20
Administrativo	Personal administrativo	16	6	10
Otros		2	2	
Total		118	80	38

3. Recursos financieros

Ingresos (2002). Fuentes de Financiamiento en US\$ dólares	
Aportaciones de miembros	827.328
Ingresos propios	58.612
Transferencias gobierno/Estado	
Agencias internacionales	
Otras fuentes	807.632
Otras fuentes	
Total	\$1'693.572

Egresos (2002). Según objeto del gasto en US\$ dólares	
Remuneraciones	254.816
Servicios	438.917
Suministros	
Mantenimiento	
Inversiones	
Otros gastos	4.287
Otros gastos	15.872
Total	\$713.892

Segunda parte: Información adicional sobre el contexto

A. Contexto

1. *Condiciones socioeconómicas del país* (Véase pág. 204-205)
2. *Estructura político-administrativa del Estado* (Véase pág. 205)
3. *Situación de los municipios como instituciones de representación política* (Véase pág. 205)
4. *Indicador político de descentralización del país* (Véase pág. 205-206)
5. *Las Asociaciones de Gobiernos Locales (AGLs)* (Véase pág. 206-207)

Tercera parte: Ejes temáticos

A. Representatividad

1. Estructura orgánica (órganos, orgánico funcional) y modo de funcionamiento

La CNM es una entidad privada, con personería jurídica. Su asociatividad es voluntaria, comprendiendo a 1.689 municipios (instituciones y localidades), a través de la membresía de las Federaciones y Asociaciones Estadales de Municipios (de gobiernos locales y asociaciones estadales y regionales). Posee 220 oficinas regionales y 27 estadales. Su estructura directiva se compone de Asamblea, Consejo Directivo, Consejo Fiscal, Consejo Consultativo y Consejo de Representantes Regionales. Su máximas autoridades son el Presidente, cuatro vicepresidentes y varios Secretarios Generales, el primero del cual es elegido por los miembros de la CNM y cuya última elección registró una representación del 80% de miembros. Además del Presidente, también es elegido el Consejo Directivo. La Asamblea se reúne con regularidad (16 veces en los dos últimos años), y no exclusivamente en la sede, registrando una elevada participación de sus miembros (el 82% de éstos en la última realizada). La Junta Directiva también se reúne con regularidad (30 veces en el 2002 y 2003).

2. Cobertura de representatividad por rango de municipios según su población

Municipios afiliados a la CNM según tamaño de población

Rangos	Número de municipios en el país	No. de municipios miembros de la CNM	
		CNM	%
Menos de 10.000 hab	2690	762	45.1
Entre 10.000 y 50.000	2327	731	43.3
Entre 50.001 y 100.000	311	113	6.7
Entre 100.001 y 300.000	164	57	3.4
Entre 300.001 y 1.000.000	54	20	1.2
Más de 1,000,000	6	6	0.4
Total municipios	5559	1689	100

Fuente: Listado de 5. 559 municipios conseguidos en archivos de la CNM, Brasilia.

Elaboración del Autor

3. Recursos humanos y sus capacidades

Cuenta con 118 funcionarios/as: 80 hombres (67.8%) y 38 mujeres (32.2%). Tiene un Comité Ejecutivo compuesto por 38 miembros (30 hombres, 8 mujeres), y una planta de 60 técnicos (40 hombres, 20 mujeres) y 16 administrativos (6 hombres y 10 mujeres), además de 2 técnicos a contrato. El personal exhibe capacidades y destrezas idóneas para cumplir sus funciones, aún cuando su número parece ser insuficiente para el cumplimiento de sus metas institucionales (registra un déficit del 20%). En el 2003 capacitó a sus funcionarios, y, a pesar de que no tiene una política de apoyo a la capacitación por cuenta de los empleados, cuatro de ellos siguieron cursos formales de profesionalización y especialización en administración. El actual orgánico funcional es adecuado a la gestión y los salarios son competitivos en el mercado laboral del país.

4. Percepción de las capacidades técnicas y administrativas por parte de miembros y asociados

Según un funcionario estatal entrevistado, la CNM exhibe una capacidad técnica para apoyar a las municipalidades en sus demandas de asistencia y puede ser una contraparte técnica solvente en proyectos de cooperación, exhibiendo capacidad administrativa y financiera para el manejo eficiente de fondos de la cooperación nacional e internacional. Asimismo, evidenciaría capacidad de réplica y sostenibilidad de la capacitación receptada. A su vez, para una funcionaria internacional consultada, la CNM realiza un buen trabajo en algunas áreas, como en la relativa a compras de los gobiernos locales.

5. La representatividad política de las AGL

La CNM registró en una semana 400 visitas de Prefeitos, funcionarios y técnicos municipales para tratar aspectos de carácter técnico y político. En el último trimestre (enero-marzo/2004) sus autoridades acudieron a 43 reuniones con el Presidente de la República (3), Ministros de Estado (30) y congresistas (10) para tratar temas del municipalismo. Asimismo, el Ministerio de Educación, el Gabinete de la Presidencia, y el Consejo Nacional de los Regímenes de Jubilación le consultaron en torno a ciertos problemas (jubilación, modernización administrativa, sobresaturación de lluvias). De su parte, la CNM realizó en el último trimestre (enero-marzo 2004) consultas entre sus miembros en torno a temas políticos (reforma tributaria, reforma de jubilación, impuestos sobre servicios), ejecutando acciones en el campo de las reformas administrativa, jurídica, de finanzas municipales, en defensa de la autonomía municipal y la descentralización.

6. Percepción de la representatividad política de la AGL por parte de miembros y asociados

Dos informantes externos consultados (estatal e internacional) consideran que la CNM responde a las directrices de los municipios y representa adecuadamente a las municipalidades frente al gobierno en los temas legislativos, de autonomía y financieros.

B. Comunicación

1. Estrategia de comunicación e interlocutores

Tiene una estrategia de comunicación formulada (escrita) y no formulada que aplica en su interlocución con miembros, Estado, municipios, cooperación técnica internacional y otros con quienes se comunica a diario. La estrategia se orienta a: a) analizar la situación del país; b) difundir noticias del municipalismo entre los Alcaldes, y mantenerlos informados sobre las transferencias del gobierno federal, así como de las oportunidades de financiamiento de proyectos de los municipios por parte de la cooperación técnica nacional e internacional.

2. Sistemas y medios de comunicación más utilizados

Los sistemas de comunicación más utilizados son: el teléfono (1), oficios y circulares escritas (2) y correo electrónico (3); la página web y el fax ocupan el cuarto y quinto lugar. Los menos utilizados son la comunicación persona a persona y el correo nacional. Sin embargo, en el último trimestre (enero-marzo 2004) se registraron 32 visitas de sus máximos directivos a sus miembros (3 semanales, aproximadamente), número considerable para un país tan extenso. Para la comunicación urgente utilizan el fax y el correo electrónico, eficaces en un 100% entre sus miembros. La página web se revisa diariamente en búsqueda de información financiera, eventos, artículos de interés y noticias municipales. De igual manera, se la actualiza a diario. En cambio, su presencia en los medios de comunicación parece ser ocasional (en el último trimestre -enero/marzo 2004- se enviaron 6 boletines de prensa y se hicieron 21 recortes de prensa).

3. Condiciones técnicas para la comunicación (equipos, archivos, instalaciones) de la AGL

Registra una suficiencia en su sistema de comunicación al disponer de 70 líneas telefónicas y una red interna de 36 computadoras con acceso a Internet y correo electrónico. Tiene una página web que registró 114.146 entradas entre diciembre 2003-febrero 2004 y un boletín electrónico que se distribuye a 5.559 cuentas de correo electrónico. Cuenta con programas informáticos en la intranet en contabilidad, presupuesto, recursos

humanos y seguimiento de proyectos, y ha desarrollado *software* a ser aplicado en compras electrónicas, control de personal, y controles administrativos, contables y financieros. Adicionalmente, ha publicado dos revistas con un tiraje de 15.000 ejemplares, así como un disco compacto y un video institucional todos distribuidos en un 100%.

4. Condiciones técnicas para la comunicación de sus miembros/asociados

Los 1.689 municipios afiliados tienen acceso a internet y 1.076 (64% de miembros) poseen una página web.

5. Descripción del flujo comunicacional de la AGL

Registra un intenso flujo comunicacional. En un solo día el Director Ejecutivo realiza aproximadamente 200 llamadas telefónicas y puede receptor igual número de ellas. Entre enero-marzo 2004 se registraron un total de 15.044 comunicaciones escritas enviadas, así como 600.044 mensajes electrónicos enviados que contrastan, sin embargo, con un reducido número de comunicaciones escritas y electrónicas recibidas (45 y 54 respectivamente). Según el Director Ejecutivo, el 100% de miembros se mantienen comunicados.

6. La comunicación vista por los informantes externos

Aún cuando los dos informantes externos consultados consideran a la CNM como canal apropiado de comunicación entre su agencia y los municipios, una de ellos/as indica que, en ocasiones “se hace necesaria la comunicación directa con los municipios” al no registrar una actuación significativa de las AGLs en determinadas regiones o subregiones (Instrumento 12: 3, CNM). Ambos informantes indican como principales canales de comunicación utilizados, la comunicación persona a persona, el correo electrónico y el teléfono. Página web, fax y correo nacional ocupan lugares secundarios.

7. Comunicación de la AGL con FLACMA

Ningún funcionario entrevistado había ingresado a la página web IULA-FLACMA en el último mes (febreromazo 2004). Los informantes externos desconocían el trabajo de IULA-FLACMA.

C. Capacitación

1. La capacitación a los municipios

Treinta funcionarios de la CNM hacen trabajo de campo con los municipios miembros destinando un 40% de su tiempo a actividades de capacitación y asistencia téc-

nica. Estas actividades comprometieron una inversión total de \$30.000 en el último trimestre (enero-marzo 2004). Por otro lado, los eventos de capacitación en temas de gestión administración, recursos humanos, descentralización, gobernabilidad, financiamiento, temas jurídicos y otros afines, convocaron a un total de 500 municipios participantes en el último trimestre. La AGL dispone para ello de 5 salas de reuniones con capacidad para 20 personas cada una. Además, en el último trimestre utilizó en 15 oportunidades salas externas para capacitar a 600 personas. La CNM realiza, además, cursos de formación virtual para municipios vía Internet. Por otro lado, en el 2003, se produjeron los siguientes materiales de capacitación: 4 libros con un tiraje de 3200 ejemplares, 6 hojas de capacitación, con un tiraje de 33.000, 1 disco compacto y 2 videos (tiraje de 800 y 1.600, respectivamente). Los funcionarios evalúan la capacitación como satisfactoria.

2. Recuperación y sistematización de prácticas exitosas

Aún cuando la AGL no cuenta con un sistema de recuperación y sistematización de sus experiencias exitosas, en el último año (2003) había difundido entre sus miembros prácticas exitosas en las áreas administrativa, financiera y de gobierno electrónico. Desconocía, sin embargo, las Mejores Prácticas de Hábitat, el Concurso de Género del FEMUN y el Programa de Gestión Urbana (PGU), así como la Red de la GTZ (URBANET) y la PI-MEX (Plataforma para el Intercambio Internacional de Municipios). Para los informantes claves externos deberían difundirse sus experiencias exitosas en capacitación administrativa, tributaria, en asistencia técnica (gobierno electrónico, compras electrónicas, sistemas de jubilados), en defensa de la autonomía, descentralización, automatización de funciones y aspectos jurídicos. La funcionaria internacional consultada destacó que se debería difundir la experiencia exitosa de la CNM en asistencia técnica: concretamente su Portal llamado *Cidade Compras* que ayuda a los municipios brasileros a racionalizar sus adquisiciones. Asimismo, deberían divulgarse sus experiencias exitosas de representación política como la formación del *Comité de Asuntos Federativos de la Casa Civil* (Presidencia der la República) por tratarse de un foro permanente para la discusión de las reivindicaciones del movimiento municipalista nacional en defensa de su autonomía y de una efectiva descentralización.

D. Cooperación

1. Las alianzas

No ejecuta proyectos con fondos de la cooperación técnica nacional e internacional, aunque es sujeto de asistencia técnica y financiera por parte de organismos internacionales (BID, Banco Mundial, PNUD, OEA, el Forum de Federaciones Canadienses y la ACIEHT - Agencia Española de Cooperación en Telecomunicaciones-). Actualmente cuenta con tres cooperantes de organismos internacionales (PNUD, Banco Mundial y OEA). Adicionalmente, mantiene una relación de interlocución política y asistencia técnica.

ca con algunos aparatos estatales (Presidencia de la República, Banco Central, Congreso y los Ministerios de Economía, del Interior, Vivienda y otros), y participa en redes.

2. La cooperación vista desde los aliados

Según los informantes claves externos, la CNM ha sido un socio estratégico válido en su trabajo en torno a propuestas de reformas jurídicas, defensa de la autonomía municipal y relación política con el gobierno. Para el funcionario estatal, esta alianza ha sido estratégica también para programas de fortalecimiento municipal, procesos de descentralización y proyectos de capacitación y asistencia técnica a los municipios. Además, ambos organismos han trabajado para el fortalecimiento institucional de las AGLs en áreas de capacitación y formación, gobernabilidad, gobierno electrónico, fortalecimiento técnico, articulación de redes, e interlocución política con el gobierno.

3. Percepción de la AGL como mediación entre municipio/Estado central/CTI por parte de miembros y asociados

Los informantes claves externos la consideran como un canal de comunicación apropiado entre su institución y los municipios. En el trabajo con los municipios, el organismo estatal prioriza la acción a través de la CNM, mientras el internacional trabaja en una doble modalidad: directamente con los municipios y a través de la AGL.

E. Sostenibilidad

4. Situación patrimonial y financiera

La AGL no cuenta con patrimonio físico: su local de servicios técnicos y el local para sus oficinas centrales son arrendado y no registra vehículos propios. Sus ingresos (2002) fueron de \$1'693.572 provenientes de aportaciones de miembros (\$827.328,49%), ingresos propios (\$58.612,3,5%) y venta de servicios (\$807.632, 47.7%).. El porcentaje de morosidad en las aportaciones de sus miembros fue del 5% (2002 y 2003). Sus ingresos fueron suficientes para cumplir con sus objetivos institucionales. Sus egresos en el mismo año fueron de \$713.892 (\$254.8156,35.7%, en remuneraciones; \$438.917, 61.5%, en servicios y \$20159,2, 8% en otros).

5. Eficiencia y sostenibilidad de la gestión financiera-contable

Cuenta con un sistema contable y un manejo presupuestario automatizado. En el 2003 no registró auditorías externas. La AGL aplica una estrategia de cobro y negociación individualizada con cada municipio para recuperar la morosidad. Su sostenibilidad se basa en la inversión en el desarrollo del potencial de la CNM para proporcionar servicios técnicos. Cuenta con un servicio electrónico muy moderno llamado *Ciudad Compra*, al que

se suscriben los municipios para recibir asesoramiento experto en sus licitaciones y compras de bienes y servicios lo que afianza su sostenibilidad financiera.

6. Percepción de la transparencia y eficiencia del gasto por parte de miembros y asociados

Los informantes externos no conocen sobre este asunto.

F. Contactos

Nombre: James Matos
Cargo: Director Ejecutivo
Dirección: SCRS 505 Bloco C Lote 01 –3º Andar
CEP 70. 350-530- Brasilia-DF
Teléfono/Fax: 61 2101. 6000
Celular: 9987.3477
E. mail: james@cnm. org. br
P. web: n/t

Nombre: Mauricio Junqueira Zanin
Cargo: Asesor de la Presidencia de CNM
Dirección: SCRS 505 Bloco C Lote 01 –3º Andar
CEP 70. 350-530- Brasilia-DF
Teléfono/Fax: 61 2101. 6000
Teléfono directo: 21016009
E. mail: mauricio@cnm. org. br
P. web: n/t

G. Investigador que realizó el trabajo de campo y elaboró este perfil

Rafael Quintero López
Dirección electrónica: bernardoql@yahoo.es

BRASIL**Perfil de la Federación Nacional de Prefeitos (FNP)****Primera parte: Información básica****A. Generalidades**

Identificación
Nombre de la Asociación: Federación Nacional de Prefeitos
Fecha de fundación: Iniciada en 1999 como una articulación política, se fundó en Río de Janeiro el 9 de noviembre de 2001 con su <i>Carta Compromiso com o Futuro</i> , registrándose como persona jurídica el 10 de julio de 2003 en Brasilia. Siglas: FNP País: Brasil Dirección: SCRS 505-Bloco C-Lote 01, 3º Andar-Brasilia/DF, CEP 70350-530 Teléfono: (61) 2101-6090 Fax: (61) 2101-6090 E. mail: secretaria@fnp.org.br Página web: www.fnp.org.br Nombre del Presidente: Kátia Ribeiro Born Nombre del Ejecutivo: João Luiz dos Santos Santos (Secretario Ejecutivo)

B. Contexto*1. Población*

Población total del país	178'387.600	
Población urbana	141'900.000	79,5%
Población rural	36'487.600	20,5%

2. Municipios del país

No. de municipios del país	5.559	
No. de municipios de AGL	107	2%

3. Base legal municipal

Marco legal que ampara a las municipalidades	Constitución Federal y Pacto Federativo
Constitución Política, promulgada el 5 de octubre de 1988	Título III, Capítulo IV-“Dos Municipios (Art. 29 a 31)
Lei Orgânica de Municipios FP, “Estatutos”, Aracaju, 06 de maio de 2003. Y, la “Primeira Alteração do Estatuto Social”, Goiânia, 18 de maio de 2004.	El primer Estatuto tenía 31 artículos El estatuto reformado tiene 33 artículos

C. Estructura orgánica y administrativa de la AGL

1. Base legal de la Asociación

Naturaleza jurídica que ampara a la asociación		
Dispone de estatutos: Si		
Personería jurídica: Si		
Publica:	Privada: X	
Asociatividad:	Voluntaria: X	Obligatoria

2. Personal

Numero y distribución del personal de la AGL por funciones (2004)				
Nivel	Denominación	Total	Hombres	Mujeres
Político	Comité Ejecutivo (Directorio desde mayo 2004)	9	7	2
	Presidenta	(1)		(1)
	Consejo Fiscal	5	3	2
Técnico	Técnicos/as	2	1	1
Administrativo	Personal administrativo	3		3
Otros		1	1	
Total		20	12	8

3. Recursos financieros

Ingresos (2002). Fuentes de Financiamiento en US\$ dólares	
Aportaciones de miembros	ND
Ingresos propios	ND
Transferencias gobierno/Estado	ND
Agencias internacionales	ND
Otras fuentes	ND
Otras fuentes	ND
Total	ND

Egresos (2002). Según objeto del gasto en US\$ dólares	
Remuneraciones	ND
Servicios	ND
Suministros	ND
Mantenimiento	ND
Inversiones	ND
Otros gastos	ND
Otros gastos	ND
Total	ND

NOTA: Por cuanto la AGL no estaba aún formalizada para ese año, no hay datos disponibles de los recursos ingresados y de los egresos.

Segunda parte: Información adicional sobre el contexto

A. Contexto

1. *Condiciones socioeconómicas del país* (Véase pág. 204-205)
2. *Estructura político-administrativa del Estado* (Véase pág. 205)
3. *Situación de los municipios como instituciones de representación política* (Véase pág. 205)
4. *Indicador político de descentralización del país* (Véase pág. 205-206)
5. *Las Asociaciones de Gobiernos Locales (AGLs)* (Véase pág. 206-207)

Tercera parte: Ejes temáticos

A. Representatividad

6. Estructura orgánica (órganos, orgánico funcional) y modo de funcionamiento

La FNP es una AGL privada y tiene personería jurídica. Su asociatividad es voluntaria, agrupando a Prefeitos y 107 municipios (instituciones) de las grandes ciudades y áreas metropolitanas, por lo que, aún cuando recluta al 2% del total de 5559 municipios, representa a una población considerable, que según su Director Ejecutivo, llegaría al 67% de la población del país. En marzo de 2004 no poseía oficinas regionales, ni registraba organizaciones no municipales asociadas a ella. La composición política de la FNP es multipartidista.

Hasta mayo de 2004 su estructura directiva se componía de la Asamblea General y una Coordinación General y sus máximas autoridades eran el Coordinador General, los diversos coordinadores (as), cinco Coordinaciones Regionales, una Coordinación de Asuntos Institucionales, tres Coordinaciones de asuntos especializados y una Secretaría Ejecutiva. El primero era elegido por sus afiliados. La penúltima y última elección contó con la asistencia del 80% de afiliados. Entre 2002-2003, la Asamblea General se había reunido 4 veces con una participación del 70% de afiliados, mientras la Junta Directiva registraba 12 reuniones en el mismo período (6 anuales). En ambos casos, las reuniones no se efectuaron solo en la sede. El 18 de mayo de 2004 la FNP modificó sus Estatutos, instituyéndose desde entonces las siguientes instancias: I. La reunión General; II. El Directorio; III. Presidencia; IV. Vicepresidencias Regionales; V. Una Vicepresidencia Temática; VI. Una Vicepresidencia de RR. II; VII. Una Vicepresidencia de Relaciones con el Legislativo; VIII. Una Vicepresidencia de Relaciones Internacionales; IX. Una Secretaría general; y X. Un Consejo Fiscal (de 5 miembros).

7. Cobertura de representatividad por rango de municipios según su población

Municipios afiliados a la FNP según tamaño de población

Rangos	Número de municipios en el país	No. de municipios miembros de la FNP*	
		FNP	%
Menos de 10.000 hab.	2690	0	0
Entre 10.000 y 50.000	2327	0	0
Entre 50.001 y 100.000	311	0	0
Entre 100.001 y 300.000	164	47	43.9
Entre 300.001 y 1.000.000	54	54	50.5
Más de 1,000,000	6	6	5.6
Total municipios	5559	107	100

Fuente: Listado de 5.559 municipios conseguidos en archivos de la CNM, Brasilia.

Elaboración del autor

* Estimación del investigador.

8. Recursos humanos y sus capacidades

Al momento de la visita a la FNP (marzo 2004) tenía 17 funcionarios/as: 11 hombres (64.7%) y 6 mujeres (35.3%). De los 17, 12 (10 hombres y 2 mujeres, 70.6%) cumplen roles directivos (Coordinación General, Secretario Ejecutivo). Su planta era reducida: 2 técnicos y 3 administrativos. El personal exhibe capacidades y destrezas idóneas para cumplir sus funciones aún cuando su número es insuficiente para el cumplimiento de sus objetivos. Sus funcionarios no fueron capacitados en el 2003, ni tampoco siguieron cursos formales de profesionalización o especialización, a pesar de que la AGL apoya la formación por cuenta de éstos. El orgánico funcional vigente se adecua a la gestión y los salarios son competitivos en el mercado laboral del país.

9. Percepción de las capacidades técnicas y administrativas por parte de miembros y asociados

A juicio de una funcionaria pública, la FNP registra capacidad técnica para apoyar a las municipalidades en sus demandas de asistencia, aún cuando no constituía, a marzo 2004, una contraparte técnica que tuviera todas las capacidades para ejecutar los proyectos impulsados por dicha institución. Aspectos con los que coincide en su mayoría la funcionaria internacional consultada. Según ella, las asociaciones, en general, no son un “núcleo de excelencia de capacidades técnicas”, aunque sí núcleos “de excelencia de articulación política” (Instrumento 12, p. 5, FNP). En relación a la capacidad de réplica y sosteni-

bilidad de la capacitación impartida a la AGL, los criterios de las informantes del entorno son discrepantes: mientras para la primera es afirmativo, para la segunda es negativo.

10. La representatividad política de las AGLs

En una semana, la FNP recibió 38 visitas de Prefeitos, funcionarios y técnicos municipales para tratar asuntos administrativos, técnicos y políticos. Entre enero y marzo de 2004, sus directivos acudieron a 17 reuniones con el Presidente de la República (1), Ministros de Estado (6) y congresistas (10) para tratar temas del municipalismo. En el mismo periodo, asimismo, el Ministerio de Ciudades y el Comité de Articulación Federativo le consultaron en torno a la regularización fundiaria y al transporte público. Por su parte, la AGL hizo consultas políticas a sus miembros sobre el desbloqueo de recursos para saneamiento ante el gobierno federal y la regulación de la reforma tributaria, y promovió el debate en torno a los temas del financiamiento para el desarrollo municipal y el acceso al crédito nacional e internacional.

11. Percepción de la representatividad política de la AGL por parte de miembros y asociados

Según las dos informantes externas, la FNP representa adecuadamente a las municipalidades frente al gobierno y responde a las directrices de los municipios. Para la funcionaria internacional “las asociaciones municipalistas de Brasil son representaciones legítimas de los temas de interés de los municipios... Las asociaciones municipalistas de los Estados son algunas veces tan representativas o más, y se hacen representar junto a las asociaciones nacionales”, a pesar de que registran desequilibrios en dicha representatividad, lo que, en realidad constituye un reflejo de las disparidades regionales del país (Instrumento 12: 2, FNP).

B. Comunicación

12. Estrategia de comunicación e interlocutores

Tiene una estrategia de comunicación formulada, aunque no escrita, que aplica con sus interlocutores (municipios, otras entidades estatales y agencias de cooperación técnica). Esta apunta a: a) analizar la situación del país; b) difundir noticias del municipalismo entre los Alcaldes, mantenerlos informados sobre las transferencias del gobierno federal, de oportunidades de financiamiento de proyectos de los municipios por parte de la cooperación técnica nacional e internacional, así como de las experiencias exitosas de los municipios; y c) promover actividades futuras.

13. Sistemas y medios de comunicación más utilizados

Los sistemas de comunicación más utilizados son: el teléfono (1), el correo electrónico (2), la página web (3) y el correo nacional (4); oficios y circulares escritas y fax (5 y 6). El menos utilizado es la comunicación persona a persona, aunque en el último trimestre (enero-marzo 2004) sus máximos directivos hicieron 12 visitas a sus miembros. Para la comunicación urgente utilizan el correo electrónico, cuya efectividad con sus miembros es del 100%. La página web se revisa a diario para obtener información legal, financiera, de eventos y noticias municipales y se la actualiza permanentemente. Aunque en el trimestre envió 30 boletines de prensa a los medios de comunicación, no se registraron recortes de prensa en el mismo período. En su página Web cuenta con información muy útil y exhibe un boletín informativo creado en junio de 2001 con 12 números publicados hasta enero de 2003.

14. Condiciones técnicas para la comunicación (equipos, archivos, instalaciones) de la AGL

Tiene 10 líneas telefónicas, una red interna de 10 computadoras con acceso a internet y correo electrónico, una página web y un boletín electrónico, lo que le proporciona suficiencia en sus sistemas comunicacionales. Además, ha publicado dos revistas con un tiraje de un millón de ejemplares que fueron distribuidas en un 100%. Dispone de programas informáticos en la intranet en contabilidad, presupuesto, nómina, recursos humanos y seguimiento de proyectos. Sin embargo, no ha desarrollado *software* por cuenta propia.

15. Condiciones técnicas para la comunicación de sus miembros/asociados

Los 107 municipios afiliados a la FNP disponen de acceso a internet (no hay datos del número que tienen páginas web).

16. Descripción del flujo comunicacional de la AGL

Entre enero-marzo 2004 registró un total de 25 comunicaciones escritas enviadas, así como 43 mensajes electrónicos enviados y un menor número de comunicaciones escritas y electrónicas recibidas (19 y 32 respectivamente). En un día, su Secretario Ejecutivo, realiza y recepta 30 llamadas telefónicas. A criterio de éste, el 25% de sus 107 miembros (unos 27), no tienen comunicación con la AGL.

17. La comunicación vista por los informantes externos

Aún cuando las dos informantes externas consultadas consideran a la FNP como canal apropiado de comunicación entre su agencia y los municipios, la funcionaria inter-

nacional indica que, en ocasiones “se hace necesaria la comunicación directa con los municipios” al no registrar una actuación significativa de las AGLs en determinadas regiones o subregiones (Instrumento 12: 3, FNP). Ambas informantes indican como principales canales de comunicación utilizados, la comunicación persona a persona, el correo electrónico y el teléfono. Página web, fax y correo nacional ocupan lugares secundarios.

18. Comunicación de la AGL con IULA-FLACMA

Ningún funcionario de la FNP entrevistado había ingresado a la página web de IULA-FLACMA en el último mes (febrero-marzo 2004). Los informantes externos desconocían el trabajo de IULA-FLACMA.

C. Capacitación

19. La capacitación a los municipios

Ningún funcionario hizo trabajo de campo con los municipios en el trimestre (enero-marzo 2004); tampoco registró actividades de capacitación realizadas, ni materiales de capacitación producidos, ni cursos de formación virtual impartidos en el período. Aún cuando dispone de dos salas de reuniones con capacidad para 30 personas, se indica que se utilizaron aulas de capacitación externas para el trabajo con 55 personas. Su Director Ejecutivo evalúa la capacitación realizada como “menos que regular”, argumentando que “hay necesidad de una mayor capacitación” (Instrumento 9: 3, FPN).

20. Recuperación y sistematización de prácticas exitosas

Dispone de un concurso de buenas prácticas como sistema para recuperar y sistematizar las experiencias exitosas de sus miembros. Asimismo, en el 2003 había difundido entre sus miembros prácticas exitosas en las áreas administrativa, de capacitación y formación, gobernabilidad, gobierno electrónico y financiamiento. Adicionalmente, conocían, difundían y utilizaban las Mejores Prácticas de Hábitat y el Concurso de Género de la FEMUN (aunque desconocía las prácticas exitosas del Programa de Gestión Urbana -PGU-, la Red de la GTZ -URBANET- y la Plataforma para el Intercambio Municipal Internacional -PIMEX-). Para una funcionaria de la cooperación técnica internacional entrevistada, debería difundir su experiencia exitosa de representación política en la formación del *Comité de Asuntos Federativos de la Casa Civil* (Presidencia de la República) por tratarse de un foro permanente para la discusión de las reivindicaciones del movimiento municipalista nacional en defensa de su autonomía y de una efectiva descentralización.

D. Cooperación

21. *Las alianzas*

No ejecuta proyectos financiados por la cooperación externa y local, ni cuenta con cooperantes de organismos nacionales o internacionales, aunque interlocuta políticamente con dos agencias internacionales (Banco Mundial y PNUD) y con importantes instituciones estatales (Presidencia de la República, Banco Central, Congreso y los Ministerios de Economía, del Interior, Vivienda y otros). Tiene una línea de cooperación estrecha con la CNM, lo cual se refleja, por ejemplo, en lo reseñado en los *Boletines* de su página web consultados, a través de los cuales recomienda a sus municipios asociados hacer uso del *Sistema Cidade Compras da CNM* que permite compras e licitaciones electrónicas para los municipios (julio 2003).

22. *La cooperación vista desde los aliados*

Tanto para la funcionaria pública como para la internacional, la FNP ha sido un socio estratégico válido en su trabajo en torno a propuestas de reformas jurídicas, defensa de la autonomía municipal, impulso a los procesos de descentralización, asistencia técnica a los municipios y relación política con el gobierno. Ambos organismos habían trabajado para el fortalecimiento institucional de la AGL, ora en áreas de capacitación y formación, gobernabilidad, gobierno electrónico, ora en fortalecimiento técnico, articulación de redes, e interlocución política con el gobierno.

23. *Percepción de la AGL como mediación entre municipio/Estado central/CTI por parte de miembros y asociados*

Los informantes claves externos la consideran como un canal de comunicación apropiado entre su institución y los municipios. En el trabajo con los municipios, el organismo estatal prioriza la acción a través de la FNP, mientras el organismo internacional trabaja en una doble modalidad: directamente con los municipios y a través de la AGL.

E. Sostenibilidad

24. *Situación patrimonial y financiera*

No tiene patrimonio material: su local es arrendado y carece de parque automotor. No se proporcionó información acerca del monto y fuentes de sus ingresos y egresos anuales pues no estaba formalizada para el año que se requería dicha información, pero se indicó que cuenta con suficientes recursos para cumplir con sus objetivos y funciones.

25. Eficiencia y sostenibilidad de la gestión financiera-contable

Dispone de un sistema contable y un manejo presupuestario automatizado. En el 2003 no registró auditorías externas. Su sostenibilidad parece basarse en la adecuación de sus actividades al presupuesto disponible (“Recogemos las contribuciones y preparamos el presupuesto según esa realidad”). (Instrumento 10: 4, FNP)

26. Percepción de la transparencia y eficiencia del gasto por parte de miembros y asociados

Los informantes externos no tienen conocimiento sobre este asunto.

F. Contactos

Nombre:	João Luiz dos Santos Santos
Cargo:	Secretario Ejecutivo
Dirección:	SCRS 505-Bloco C-Lote 01, 3º Andar-Brasilia/DF, CEP: 70350-530.
Teléfono:	(61) 2101-6090
Fax:	(61) 2101-6090
E. mail:	secretaria@fnp.org.br
P. web:	www.fnp.org.br

G. Investigador que realizó el trabajo de campo y preparó el perfil de la AGL

Rafael Quintero López, Consultor de FLACMA-GTZ
Dirección electrónica: bernardoql@yahoo.es

COLOMBIA
Perfil de la Federación Colombiana de Municipios (FCM)
Primera parte: Información básica

A. Generalidades

Identificación
Nombre de la Asociación: FEDERACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPIOS
Fecha de fundación: Se funda en 1988 e “inicia sus primeras labores con el apoyo de la Fundación Friedrich Ebert de Colombia, FEDESCOL y bajo la asistencia de la Federación Española de Municipios y Provincias FEMP”. En 1998 adopta finalmente su reglamento ²²⁴ .
Siglas: FCM
País: Colombia
Dirección: Calle 14N. 8-79 Piso 2. CARRERA 7 No. 74-56 PISO 11
Bogotá D. C., Colombia
Teléfonos: 57-1-3360430 — 57-1-3134090
Fax: 57-1-3360537 — 57-1-3132320
E. mail: contacto@fcm.org.co
Página web: www.fcm.org.co
Nombre del Presidente: Néstor Eugenio Ramirez C
Nombre del Ejecutivo: Gilberto Toro Giraldo (Director Ejecutivo)

B. Contexto*1. Población*

Población total del país	43'700.000	
Población urbana	33'200.000	76%
Población rural	10'500.000	24%

2. Municipios del país

No. de municipios del país	1098	
No. de municipios de AGL	1098	100%

224 Emitida la Resolución No. 002 de 1998 del Consejo Ejecutivo, por medio de la cual se adopta el reglamento de la FCM.

3. Base legal municipal

Marco legal que ampara a las municipalidades	Código de Régimen Municipal 136 de 1994
Reforma Constitución de 1991	El Art. 38 garantiza el asociativismo de los municipios.
Ley 136 de 1994	La FCM es órgano de consulta en aquellos temas que interesen a la organización y funcionamiento en los municipios.
Ley de Régimen Municipal y la Ley 60 de 1993 en su Artículo 42	Consagran que todos los municipios y distritos del país están afiliados por derecho propio a la Federación Colombiana de Municipios. También la integran las asociaciones de municipios que decidan afiliarse a ella.

C. Estructura orgánica y administrativa de la AGL

1. Base legal de la Asociación

Naturaleza jurídica que ampara a la asociación		
Dispone de estatutos: Si		
Personería jurídica: Si		
Publica:	Privada: X	
Asociatividad:	Voluntaria: X	Obligatoria

2. Personal

Numero y distribución del personal de la AGL por funciones				
Nivel	Denominación	Total	Hombres	Mujeres
Político	Comité Ejecutivo	60	50	10
	Comité Administrativo Interno	5	5	0
	Presidente	1	1	0
	Vicepresidente	1	1	0
Técnico	Técnicos/as	15	5	10
Administrativo	Personal administrativo	15	5	10
Otros		6	5	1
Total		103	72	31

3. Recursos financieros

Ingresos (2002). Fuentes de Financiamiento en US\$ dólares	
Aportaciones de miembros	700.000
Ingresos propios	450.000
Transferencias gobierno/Estado	
Agencias internacionales	50.000
Otras fuentes	200.000
Otras fuentes	
Total	1'400.000

Egresos (2002). Según objeto del gasto en US\$ dólares	
Remuneraciones	350.000
Servicios	50.000
Suministros	10.000
Mantenimiento	10.000
Inversiones	
Otros gastos	280.000
Total	700.000²²⁵

Segunda parte: Información adicional sobre el contexto

A. Contexto

1. Condiciones socioeconómicas del país

Colombia tiene una superficie de 1.141.748 kms² y una población total de 43.7 millones de habitantes, de los cuales 33.2 millones (76%) constituyen población urbana y 10.5 millones (24%) población rural.

Los indicadores socio-económicos registran un crecimiento promedio del PIB (últimos cinco años) de 1.16% y un ingreso per capita de 1.830USD anuales. El monto de recursos destinado al gasto social en los últimos cinco años (2002) correspondió, en promedio, al 3.9% del PIB (5.3% a salud y 2.5% a educación). El país registra un índice de desempleo del 17.4%, de analfabetismo del 7.9%, y de pobreza del 64.8%. En cuanto a servicios, la cobertura de agua potable es del 91%, la de alcantarillado del 86% y la de electricidad del 80.4%.

225 Corresponde solo a los \$700.000 de aportes de sus miembros. Sobre el gasto de los otros ingresos no obtuvo datos.

2. Estructura político-administrativa del Estado

Su división administrativa da cuenta de 32 departamentos cuya autoridad máxima es el gobernador; y 1.098 municipios cuya autoridad máxima es el alcalde.

Según estimaciones fiscales, a raíz de 1.991, año en que se pone en vigencia la nueva Constitución de la República, los municipios ejecutan alrededor del 24% de los ingresos y gastos públicos de Colombia.

El tipo de Estado es unitario, organizado en 32 departamentos, cuatro distritos, 1098 municipios y 13 áreas metropolitanas.

3. Situación de los municipios como instituciones de representación política

Los 1098 municipios están encabezados por alcaldes cuyo cargo dura cuatro años. El marco legal que ampara a las municipalidades es el Código de Régimen Municipal 136 de 1994. El Estado central devuelve (transfiere) el 24% de su presupuesto a los municipios. La situación política de representar a la población se enfrenta con el fenómeno extendido de la violencia contra la institucionalidad municipal: Solo en el periodo 1998-2002, fueron asesinados 64 alcaldes municipales, sin contar a los ex alcaldes. En eso contexto la lucha por la paz se ha convertido en una reivindicación muy alta de los municipios colombianos y sus asociaciones.

4. Indicador político de descentralización del país

De acuerdo al Informe del investigador de campo, Jorge Proaño, y según “estimaciones fiscales, a raíz de 1.991, año en que se vigencia la nueva Constitución de la República, los municipios ejecutan alrededor del 24% de los ingresos y gastos públicos de Colombia” (Proaño, Informe, 27 de abril 2004).

Cabe añadir que el proceso de descentralización se inició en Colombia en los años ochenta del siglo pasado, con la elección popular de alcaldes. Dicho proceso cobró mayor vigor con la Nueva Constitución de 1991. La FCM es una expresión de representación legítima de ese mismo proceso.

5. Las Asociaciones de Gobiernos Locales (AGLs)

Los informantes externos dan cuenta de las siguientes AGLs: Federación Colombiana de Municipios, Asociación Nacional de Concejales, Conferencia Nacional de Gobernadores o Federación Colombiana de Gobernadores, Asociación Nacional de Diputados, Asociación Nacional de Personeros. Según Jorge Proaño existen otras asociaciones subnacionales. “Sin embargo –dice– el principal gremio municipalista lo constituye la Federación Colombiana de Municipios, FCM, que aglutina” a 1098 municipios y para su mejor gestión, se está organizando en Asociaciones de Municipios y Capítulos Departamentales de Municipios”. (A) hora mismo estas organizaciones de segundo grado están en pleno

proceso de identificación y fortalecimiento con apoyo de la cooperación internacional” (Proaño, 2004: 1).

Los municipios, distritos y asociaciones subnacionales de municipios del país forman parte por derecho propio de la FCM. Algunos formalizan su afiliación a la FCM, mediante autorización “conferida al Alcalde por el Concejo Municipal o Distrital” para la suscripción del “contrato de asociación. En él se expresan los deberes y derechos que en su calidad de asociado corresponden al municipio o distrito. Otros no formalizan su afiliación sino que ejercen por derecho propio su participación en la asociación”²²⁶.

Tercera parte: Ejes temáticos

A. Representatividad

6. Estructura orgánica (órganos, orgánico funcional) y modo de funcionamiento

La FCM adquiere personería jurídica en 1989.

El art. 1 de sus Estatutos dice que es una “persona jurídica sin ánimo de lucro, de naturaleza asociativa y de carácter gremial que se rige por el derecho privado...”²²⁷. Según su Director Jurídico es una asociación privada y pública (no estatal). Como tal, rinde cuentas a Contaduría (organismo estatal de control). Tiene como miembros a municipios, distritos, asociaciones y alcaldes. Hacia abril/2004 contaba con 1098 municipios afiliados (100% del total). Adicionalmente, tiene 10 oficinas regionales consolidadas²²⁸ y algunas entidades asociadas (Sistema Nacional de Capacitación, ARD, Universidad del Quindío, ESAP, Corpoversalles, PROCIENEGA, ASOPATIA).

Sus órganos rectores son: el Congreso Nacional de Municipios (CNM), que se reúne cada 18 meses, la Presidencia y Vicepresidencia General y el Consejo Ejecutivo Federal y la Dirección Ejecutiva, entre otras²²⁹. Las tres primeras son elegidas por el CNM, no así la Dirección Ejecutiva que es nombrada por el Consejo Ejecutivo. En las últimas elecciones de su presidente participaron entre el 40 y el 55% de sus miembros. Entre 2002-2003 el CNM se reunió en cuatro ocasiones para tratar asuntos relativos a la ampliación del período de los alcaldes, las finanzas territoriales, la seguridad y el conflicto armado. A estos conclave asistieron entre el 65 y el 70% de sus miembros. En el mismo período (2002-

226 <http://serpiente.dgsca.unam.mx/cesem/ANTOL/ASOMUN/seis.htm>

227 FCM, “Estatutos” (mimeo, s/f), p. 1.

228 Esto según el Instrumento 3: 2. El Instrumento 4 señala que tiene 2 oficinas regionales (capítulos) (p. 2).

229 En el reglamento constan como otros órganos rectores el Comité Administrativo Interno, el Capítulo Departamental, el Capítulo Interno de Asociaciones de Municipios.

2003) el Consejo Ejecutivo se reunió 15 veces. Tanto la reuniones del CNM como las del Consejo Ejecutivo se llevan a cabo en distintos municipios.

Según otra fuente, al interior de la FCM existe un Capítulo Interno de Asociaciones de Municipios. Para su afiliación es necesaria la autorización de la Junta Administradora, la suscripción del respectivo Contrato de Asociación y el pago de la cuota de afiliación correspondiente”²³⁰.

7. Cobertura de representatividad por rango de municipios según su población

Municipios según tamaño de población

Rangos	Número	No. de municipios miembros de la AGL
Menos de 10.000 hab	380	380
10.000-50.000	594	594
50.001-100.000	72	72
100.001-300.000	32	32
300.001-1'000.000	15	15
Más de 1'000.000	5	5
Total municipios	1.098	1.098

8. Recursos humanos y sus capacidades

Cuenta entre Políticos Directivos y funcionarios con 103 personas (72 hombres, 69.9 %; 31 mujeres, 30.1 %). El nivel político se compone de 67 personas (57 hombres y 10 mujeres), el nivel técnico por 15 (6 hombres y 9 mujeres), el nivel administrativo por 10 funcionarios (2 hombres, 8 mujeres). Tiene 5 cooperantes (3 hombres y 2 mujeres). Sobre la suficiencia o no del número de personal para cumplir con los objetivos institucionales hay discrepancias entre sus directivos: para el Director Administrativo es suficiente, para la Directora de Desarrollo habría un déficit del 20% de personal. Ambos directivos coinciden, en cambio, en señalar que la capacidad y destrezas del personal no son idóneas para cumplir sus funciones. Durante el 2003 capacitó a su personal administrativo, no así al técnico. En ese mismo año, 5 funcionarios siguieron cursos formales de profesionalización en derecho, comercio internacional, política y administración pública. Actualmente, dichas capacitaciones tienen apoyo de la AGL en el marco de una “nueva política institucional” (Instrumento 7: 3, FCM). El actual orgánico funcional corresponde a una “nueva estructura” de la asociación, y, por tanto, se ajusta a su gestión. Los salarios “están por encima de los niveles similares” en el país (Instrumento 10: 4, FCM).

9. Percepción de las capacidades técnicas y administrativas por parte de miembros y asociados

Tres informantes del entorno institucional consultados le reconocen capacidad técnica, capacidad administrativa y financiera y solvencia como contraparte técnica, señalando que tiene “credibilidad” y un “posicionamiento fuerte” (Instrumento 9 y 11a: 2-4, FCM). “Se aprecia fortalecimiento y apoyo internacional”, señala uno de ellos (Instrumento 11b: 2-4, FCM). Los tres informantes nacionales y un funcionario internacional indican que la AGL sí ha tenido la capacidad de sostenimiento y réplica en los municipios de la capacitación receptada en temas de presupuestos y municipios participativos, rendición pública de cuentas, finanzas públicas, seguimiento a la gestión, y diálogo municipal.

10. La representatividad política de la AGL

En una semana tuvo la visita de 45 autoridades y funcionarios municipales para tratar cuestiones técnicas, administrativas y políticas de los municipios. En el último trimestre (enero-marzo/2004) sus directivos tuvieron 83 reuniones con altas autoridades del Estado (Presidente de la República, 3; ministros, 10; congresistas, 70) y distintas entidades públicas (Ministerios del Interior, Ambiente, Educación, Planeación, Procuraduría) le hicieron consultas en torno a temas de seguridad, finanzas, educación, salud, agua potable y vivienda. Adicionalmente, en el mismo período realizó consultas a sus miembros sobre asuntos, tales como, normas aprobadas por el Congreso, negociación y concertación con el gobierno y estrategia política. Entre enero-marzo/2004, además, formuló propuestas de leyes (medio ambiente, orgánica territorial) y desarrolló acciones en asuntos relativos a finanzas territoriales y participación intergubernamental.

11. Percepción de la representatividad política de la AGL por parte de miembros y asociados

Todos los informantes externos consultados consideran que el nombramiento de sus directivos ha sido legítimo y democrático y que representa adecuadamente a las municipalidades frente al gobierno. Se arguye que es un “vocero legítimo”, que tiene “posicionamiento” y “credibilidad fortalecida” y que “adopta posiciones de defensa de la autonomía”. Finalmente, los informantes externos reconocen que la política de la AGL responde a las directrices de los municipios.

B. Comunicación

12. Estrategia de comunicación e interlocutores

Tiene una estrategia de comunicación formal (escrita) que la aplica con sus interlocutores y es “susceptible de mejorarla” (Instrumento 3: 7, FCM) en el marco de una po-

lítica comunicacional orientada a “vender la gestión, consolidar la imagen y (dar) información oportuna” (Instrumento 3: 7, FCM). La estrategia apunta a analizar la situación del país, dar a conocer noticias del municipalismo, así como, transferencias del gobierno, oportunidades de financiamiento de proyectos, experiencias exitosas y sistemas de alertas a los municipios.

13. Sistemas y medios de comunicación más utilizados

Los medios de comunicación más utilizados con sus miembros son: fax (1), teléfono (celular y fijo) (2), persona a persona (3), página web (4) y medios masivos de comunicación (5). Para la comunicación urgente utilizan el fax/teléfono que llega efectivamente al 100% de sus miembros. La página web de la asociación se revisa diariamente para chequear su actualización y obtener información relativa a resoluciones, noticias municipales, gestión de los capítulos y absolver consultas técnicas (en la última semana previa a la entrevista –abril/2004) se habían absuelto 10 consultas en torno a presupuesto, plan de desarrollo y plan de inversiones).. La FCM cuenta con la capacidad interna para actualizar a diario su sitio web, habiendo rediseñado éste en el último año. En lo relativo a su presencia en los medios de difusión, entre enero-marzo/2004 había enviado 24 boletines de prensa a los medios de comunicación y su Director Ejecutivo y su Presidente habían sido entrevistados por lo menos semanalmente por la prensa hablada, escrita y la televisión. Cuenta, adicionalmente, con un servicio de fuentes de información que le remite 200 recortes de prensa diarios a nivel nacional exclusivamente sobre temas de alcaldes y municipios, lo que significa un total de 18.000 recortes en el trimestre.

14. Condiciones técnicas para la comunicación (equipos, archivos, instalaciones)

Dispone de 18 líneas telefónicas, 32 computadoras y 28 conectadas en red con acceso a internet. Tiene un sitio web que registró en enero y febrero del 2004, 4.364 entradas, siendo sus *links* más visitados: SIGICOM o la ficha municipal, el Sistema de Multas de Transporte (SIMT) y el portal (noticias). A excepción de la página web, el resto de equipos resultan insuficientes, dado el crecimiento de la asociación y la congestión en las comunicaciones. Cuenta con programas informáticos en la intranet en contabilidad, caja y tesorería. Dispone de una biblioteca virtual con 714 volúmenes que en la última semana (abril/2004) había registrado 305 usuarios. Ha desarrollado *software* propio para aplicarlos en su acción con los municipios, tales como la ficha municipal, el SIFRA (Sistema de Información Financiera para el Ranking Municipal); y el software Transparencia para su intervención en torno a temas de corrupción, violencia y funcionarios públicos. Adicionalmente, registra los siguientes medios de difusión: una revista con un tiraje de 10.000 ejemplares, distribuida en un 99%; 1 hoja divulgativa con un tiraje de 1.500 ejemplares; 10 cuadernos de capacitación con un tiraje de 20.000 ejemplares y una distribución del 70% (éstos últimos en alianza con la cooperación internacional); dos discos compactos con un tiraje de 3.000 ejemplares sobre formulación de proyectos, financiamiento, rendi-

ción de cuentas y página interactiva, e igualmente ha publicado varios libros sobre temas municipales.

15. Condiciones técnicas para la comunicación de sus miembros/asociados

De 1098 municipios, 163 (14.8%) tienen acceso a internet y 66 (6%) tienen página web.

16. Descripción del flujo comunicacional de la AGL

En un día enviaron 20 comunicaciones escritas y recibieron 35 de sus miembros, entidades de cooperación internacional y organismos del gobierno nacional. Asimismo, enviaron 15 mensajes electrónicos y recibieron 20 de los mismos interlocutores (lo que daría un total de, aproximadamente, 1.200 comunicaciones escritas enviadas y 2.100 recibidas en el trimestre; y de 900 mensajes electrónicos enviados y de 1.200 recibidos en el mismo período).

17. La comunicación vista por los informantes externos

El teléfono es el principal medio de comunicación de los informantes externos con la AGL. Otros son: persona a persona (2), oficios y circulares escritas (3) y fax (4). Adicionalmente, uno nombró a la página web y otro a reuniones de capítulos y de asociaciones como vías de comunicación.

18. Comunicación de la AGL con IULA-FLACMA

Cuatro funcionarios de la FCM habían ingresado un total de 22 veces a la página web de IULA-FLACMA en el último mes (marzo-abril/04). Los informantes externos no conocían el trabajo de IULA-FLACMA; algunos habían oído hablar de ella.

C. Capacitación

19. La capacitación a los municipios

Siete (de 14) funcionarios destinan el 30% de su tiempo al trabajo de campo con los municipios (unos dos meses por persona), ofreciéndoles capacitación y asistencia técnica. Adicionalmente, entre enero-marzo/2004 la FCM organizó 10 eventos de capacitación en temas de gestión-administración, recursos humanos, descentralización gubernabilidad, financiamiento, temas jurídicos-legales y de cooperación nacional e internacional, en el que participaron 250 municipios, con un total de 300 participantes. La AGL dispone solo de 4 aulas con capacidad para 10 personas, por lo que en el último trimestre (enero-marzo) tuvo que utilizar en 10 ocasiones aulas de capacitación externas. Posee una bi-

biblioteca con 800 volúmenes y tipos de consulta manual y automatizada que está abierta al público. En cuanto a producción de materiales de capacitación, en el último año (2003) produjo 10 cuadernos de capacitación con un tiraje total de 20.000 ejemplares, distribuidos en un 70%. Sobre el tema de descentralización, específicamente, produjo 1 revista, 1 hoja divulgativa, 10 cuadernos de capacitación. En la evaluación de la capacitación discrepan sus directivos. Mientras para su Director Ejecutivo ésta es “satisfactoria”, pues se “trabaja sobre la demanda”, con “temas prácticos y puntuales”, exhibiendo “continuidad”, para el Director Administrativo es “insatisfactoria” pues “se requiere un plan más definido”, “faltan alianzas estratégicas, equipos (y) tercerizar” (Instrumentos 3 y 4: 9, 10, FCM).

20. Recuperación y sistematización de prácticas exitosas

Dispone de una persona encargada de la recuperación y sistematización de prácticas exitosas de sus miembros, así como de una base de datos (Hábitat) y una filial municipal encargada de ello. Además, conoce, difunde y utiliza las bases de datos de buenas prácticas municipales de la FEMUN Y EL PGU (conocen, aunque no la utilizan, ni difunden las bases de la GTZ –URBANET- y la PIMEX. En el último año (2003) difundieron entre sus miembros prácticas exitosas en torno a las áreas administrativa, financiera, de capacitación, gobernabilidad, gobierno electrónico, financiamiento, salud, educación, gestión de servicios, banca existente. Para los informantes externos, la FCM debería difundir a nivel nacional e internacional, las siguientes experiencias exitosas. En capacitación: el sistema nacional de capacitación, prestación de servicios; en asistencia técnica: PROFIM –finanzas públicas-, en aspectos jurídicos: proceso de articulación municipal; en representación política: el SIMIT (sistema de multas de tránsito), rendición pública de cuentas, representación política de los alcaldes en el conflicto armado, participación ciudadana, gobiernos locales, interlocución con municipios y gobiernos locales; en lo financiero: fuentes de financiamiento internacional, aspectos financieros de los municipios, gestión de recursos; otros: diagnóstico de asociaciones, educación, salud, agropecuario.

D. Cooperación

21. Alianzas

Ejecuta y co-financia programas de asistencia financiera y técnica de la AECI, CAF, GTZ, SNV, USAID. Asistencia solo técnica de UNICEF y NET (EEUU.). Interlocuta políticamente con el BID, Banco Mundial, DANIDA, GTZ, PNUD, USAID y UNICEF. Indica que actualmente ejecuta tres proyectos financiados por la cooperación internacional (GTZ, ARD-USAID, y la CAF) sobre gestión financiera municipal, indicadores de gestión y fortalecimiento de asociaciones, con una duración entre 6 años y 8 meses que se encontraban en un 50% a 80% de ejecución (abril/2004). A nivel nacional recibe asistencia técnica del Ministerio del Interior, la DNP, y los Ministerios de Educación Transporte y Ambiente, e interlocuta políticamente con la Presidencia de la República, el Congreso, el Ban-

co Central y los Ministerios de Economía, Interior, de Planeación, de Vivienda, de Educación, de Transporte y de Ambiente. Con fondos nacionales ejecuta el proyecto *Redes de Control Social* financiado por el Ministerio del Interior por un año, con un 50% de ejecución (abril/2004). Los informantes externos consultados identifican los mismos socios nacionales e internacionales. A su vez, indican los siguientes proyectos que mantienen en cooperación con la FCM: en prevención y protección de DD. HH; propuestas de descentralización, fortalecimiento gremial, desplazados, coordinación con la FCM, son proyectos “permanentes” con la Presidencia de la República; cooperación para asociaciones, capacitación-seguimiento-gestión de planes, eventos nacionales con alcaldes, revista, por un monto de \$162.000; finanzas municipales, capítulos departamentales, asociación de municipios por 200.000 euros. Una ex autoridad municipal entrevistada indica que mantiene proyectos con la FCM en eficiencia presupuestaria, rendición de cuentas y sistema de información. La AGL registra, además, cuatro cooperantes externos (de GTZ, CAF, ARD-USAID, Y AECI).

22. La cooperación vista desde los aliados

Todos los informantes externos han participado en algunas fases de la formulación de planes estratégicos y operativos de la FCM (diagnóstico, y/o política, y/o ejecución, y/o coordinación, y/o difusión). Asimismo, en el plan operativo de dos organismos de cooperación internacional (2003) se trabajó para el fortalecimiento institucional de la AGL en las siguientes áreas: presupuesto participativo, eventos, publicaciones, servicios a municipios, administración financiera y transparencia en municipios. De su parte, en la formulación de su plan operativo (2003), el municipio entrevistado contó con el apoyo de la asociación en las áreas administrativa, financiera y de gobernabilidad. Todos los informantes externos consideran a la FCM como un socio estratégico válido para su trabajo en el país, indistintamente, en temas relativos a propuestas de reformas jurídicas, defensa de la autonomía municipal, relación política con el gobierno, programas de fortalecimiento municipal, procesos de descentralización, proyectos de capacitación a municipios, asistencia técnica a municipios, derechos humanos, lobby político “por la paz”.

23. Percepción de la AGL como mediación entre municipio/Estado central/CTI por parte de miembros y asociados

Todos los informantes externos consideran a la FCM como un canal de comunicación apropiado entre las agencias de cooperación y los municipios, “por su vocería, intermediación y gestión”, porque es un “buen contacto... con sus asociados”, o por su “convocatoria, credibilidad, trayectoria” (Instrumentos 11b, 12 a, 12b: 4, FCM). La autoridad municipal consultada prefiere relacionarse con la cooperación por medio de la AGL.

E. Sostenibilidad

24. Situación patrimonial y financiera

Tiene dos sedes: una dada en comodato, y otra que arrienda; cuenta con tres vehículos (uno prestado y dos donados por la cooperación internacional). Sus ingresos en el 2002 ascendieron a \$1'400.000, de los cuales el 50% (\$700.000) fueron aportaciones de miembros, el 32.1% (\$450.000) ingresos propios, 3.6% de agencias internacionales (\$50.000) y 14.3% (\$200.000) de otras fuentes. Registra un 60% de morosidad en las aportaciones de sus miembros. De los \$700.000 aportados por sus miembros, se gastó en remuneraciones el 50% (\$350.000), en servicios el 7.1% (\$50.000), en suministros y mantenimiento el 2.9% (\$20.000) y en otros gastos el 40% restante (\$280.000) (no se indica la orientación del gasto del resto de ingresos). Según el Director Administrativo y Financiero, sus ingresos son insuficientes pues “no se recupera el costo de oportunidad dado el fuerte monto de la cartera vencida” (Instrumento 10: 4, FCM). El diseño y puesta en operación del SIMIT le generó recursos adicionales cercanos al millón de dólares.

25. Eficiencia y sostenibilidad en la gestión financiera contable

Dispone de un sistema contable y de manejo presupuestario y financiero mixto (automatizado y manual). En el 2003 registró dos auditorías externas de sus cooperantes externos (NN. UU y AECI). Cuenta con una estrategia para recuperar la morosidad denominada “compensación de cartera” que consiste en “descontar cuotas atrasadas con servicios de asistencia técnica y capacitación ofrecidos por la FCM” (Instrumento 10: 3, FCM).

26. Percepción de la transparencia y eficiencia del gasto por parte de miembros y asociados

Los informantes señalan que sí existe en la asociación suficiente transparencia y eficiencia en el uso de fondos y recursos de la cooperación nacional e internacional. Al respecto se señala que “existe rendición de cuentas”, “presentación de cuentas” e “informes” (Instrumentos 9, 11 a, 11b, 12 a, 12b: 4, FCM).

F. Contactos

Nombre:	Gilberto Toro Giraldo
Cargo:	Director Ejecutivo
Dirección:	Calle 14N. 8-79 Piso 2, Bogotá D. C., Colombia
Teléfono:	3360430
Fax:	3360537
E. mail:	contacto@fcm.org.co
P. web:	www.fcm.org.co

Nombre: Harold Ramírez A.
Cargo: Director Administrativo y Financiero
Dirección: Calle 14N. 8-79 Piso 2, Bogotá D. C., Colombia
Teléfono: 3360430
Fax: 3360537
E. mail: contacto@fcm.org.co
P. web: www.fcm.org.co

Nombre: Alejandro Murillo
Cargo: Técnico en sistemas
Dirección: Calle 14N. 8-79 Piso 2, Bogotá D. C., Colom
Teléfono: 3360430
Fax: 3360537
E. mail: contacto@fcm.org.co
P. web: www.fcm.org.co

Nombre: Mónica Ayala
Cargo: Directora de Desarrollo, Gestión y Modernización Municipal
Dirección: Calle 14N. 8-79 Piso 2, Bogotá D. C., Colom
Teléfono: 3360430
Fax: 3360537
E. mail: contacto@fcm.org.co
P. web: www.fcm.org.co

G. Investigador que realizó el trabajo de campo

Jorge Proaño de la GTZ-Quito

H. Investigador que preparó este perfil de la AGL

Rafael Quintero López
Dirección electrónica: bernardoql@yahoo.es

COSTA RICA
Perfil de la Unión Nacional de gobiernos locales UNGL
Primera parte: Información básica

A. Generalidades

Identificación
Nombre de la Asociación: Unión Nacional de Gobiernos Locales
Fecha de fundación: Creada mediante Ley 5119 del 20 de noviembre de 1972, y se constituyó legalmente el 31 de agosto de 1977.
Siglas: UNGL
País: Costa Rica
Dirección: Avenida 11, del Centro Cultural Norteamericano, 300 Norte y 75 metros Este, San José, Costa Rica ²³¹ .
Teléfono: (506) 2554-238 / 2550-173
Fax: (506) 258-1169
E. mail: uniongb@racsa.co.cr // uniongob@sol.racsa.co.cr
Página web: www.unglcr.org
Nombre del Presidente: Pablo Álvarez Granados
Nombre de la Ejecutiva: Giselle Mora Peña (Directora Ejecutiva)

B. Contexto*1. Población (2005)*

Población total del país	4'322,000	100%
Población urbana	2'260,406	52.3%
Población rural	2'061,594	47.7%

2. Municipios del país (2005)

No. de municipios del país	81	100%
No. de municipios de AGL	81 ²³²	100%

231 La misma dirección física de la AGL, puede ser referida así, alternativamente: Barrio Dent, de Taco Bell 600 m. Oeste, 100 Norte y 25 metros Oeste. Calles 37 y 39. Avenida 11, San José, Costa Rica. O, en su defecto así: De la Iglesia Santa Teresita 500 Este, 100 Norte y 75 metros Este, San José, Costa Rica.

232 Según una fuente, la UNGL tiene la membresía de 77 municipios, o sea el 95.1% del total. Sin embargo son asociados a la Unión un total de 9 Concejos Municipales Distritales, por lo que su numerario de afiliados aumentaría a 86.

3. Base legal municipal

<p>Marco legal que ampara a las municipalidades</p> <p>Constitución Política de la República de Costa Rica, del 7 de noviembre de 1949. Además del Título XII de la Constitución, las municipalidades son mencionadas en los artículos 176, 182, 184, Numeral 2, de la Constitución. El Art. 25, por su parte, se refiere a la asociatividad civil en Costa Rica.</p>	<p>La Constitución, de 197 artículos entró en vigencia el 8 de noviembre de 1949, y ha sido reformada en 1961, 1965, 1977, 1981, 2001, y 2002. El Título XII de la Constitución se refiere a "El Régimen Municipal" y consta de Capítulo único, con ocho artículos (Art. 168-175), y ocupa 1? páginas de la Carta Magna.</p>
<p>Código Municipal de 1998. (Antes hubo unas Ordenanzas Municipales de 24 de julio de 1867; y, un Código Municipal de 4 de mayo de 1974. Todos reemplazados por el CM vigente). El Art. 10 del Código Municipal vigente trata de la capacidad de las municipalidades para asociarse e integrar federaciones. Ley General de Concejos Municipales de Distritos de 2001</p>	<p>El Código tiene 184 artículos, incluidos los del Título VIII relativos a los Concejos Municipales de Distritos, que fue declarado inconstitucional por el voto No 5445-99 de la Sala Constitucional y derogado por medio de la Ley No 8173 (Ley General de Concejos Municipales de Distritos) del 7 de diciembre de 2001.</p> <p>Ley de 13 artículos, entró en vigencia el 10 de enero de 2002, y en ella se regula todo lo concerniente a la creación y funcionamiento de dichos concejos.</p>
<p>Estatutos de la UNGL de 1972</p>	<p>Estatutos, de 60 artículos, fueron reformados en Asamblea Nacional de Municipalidades el 29 de octubre de 1999.</p>

C. Estructura orgánica y administrativa de la AGL

1. Base legal de la Asociación

Naturaleza jurídica que ampara a la asociación		
Dispone de estatutos: Sí		
Personería jurídica: Sí		
Pública: X	Privada:	
Asociatividad:	Voluntaria: X	Obligatoria

2. Personal

Numero y distribución del personal de la AGL por funciones				
Nivel	Denominación	Total	Hombres	Mujeres
Político	Consejo Directivo	10	5	5
	Presidente/a	(1)	(1)	(0)
	Vicepresidentes/as	(9)	(4)	(5)
	Directora Ejecutiva	1	(0)	1
Técnico	Técnicos/as	4	1	3
Administrativo	Personal administrativo	3	0	3
Otros/as		5 ²³³	3	2
Total		23	9	14

3. Recursos financieros

Ingresos (2004). Fuentes de Financiamiento en US\$ dólares	
Aportaciones de miembros	173.739,20 ²³⁴
Ingresos propios	
Transferencias gobierno/Estado	
Agencias internacionales	75.000 ²³⁵
Otras fuentes	
Otras fuentes	
Total	248.739,20

233 Cooperantes externos.

234 Son ¢73'000.000 al cambio de ¢420,17 por dólar (junio-julio, 2005).

235 Aporte de VNG por proyecto de fortalecimiento institucional.

Egresos (2004) ²³⁶ . Según objeto del gasto en US\$ dólares	
Remuneraciones	
Servicios	
Suministros	
Mantenimiento	
Inversiones	
Otros gastos	
Otros gastos	
Total	ND

Segunda parte: Información adicional sobre el contexto

A. Contexto

1. Condiciones socioeconómicas del país

Costa Rica tiene una superficie de 51.100 kms² y una población de 4'322.000 habitantes repartidos con cierta simetría entre el campo y la ciudad. En efecto, para el 2005, 2'260.406 (52.3%) constituía población urbana y 2'061.594 (47.7%) población rural. Según la CEPAL, en el año 2000 las *áreas metropolitanas*, estarían compuestas por San José y Heredia, y concentraban un considerable 30.8% de la población total (CEPAL, 2004: 80). Sin embargo, esos dos centros urbanos, en realidad, actuarían más vale, en mi criterio, como organizadores de un gran espacio urbano y semi urbano conformado por muchos otros cantones de mediano tamaño, entre los que destacarían *Desamparados* (con más de 170,000 hab.), *Curridabat* (de aproximadamente 63,000 hab.), y *Alajuela*, con cerca de 200,000 hab., entre otros²³⁷.

En términos socioeconómicos, el crecimiento promedio del PIB en los últimos cinco años (2000-2004) fue de 3.2 % anual. Entre 1999-2001 destinó un 5.3% de éste al gasto social (5.1% en educación y 5.5% en salud), aun cuando el porcentaje destinado a salud ha registrado un incremento en los años siguientes: 6.3% y 6.7% en 2002-2003.

Costa Rica posee uno de los índices de pobreza más bajos de América Latina: 20.3% (2002); una tasa de analfabetismo de solo el 3.8% al 2005; una tasa de desempleo

236 La UNGL entregará estos datos para poder completar esta parte del perfil, pues por razones logísticas fue imposible recabarlos en el tiempo de la visita.

237 Por lo que no cabría hablar de un área metropolitana al referirse a un "Gran San José", como sucede con las capitales de otros países de América Latina e incluso de Centro América.

de 6.6% (2004), y un ingreso per cápita de US\$4.193 anuales (2003)²³⁸. La cobertura de servicios básicos excedía el 90% en el 2002 (97% en agua potable, 95% en electricidad y 92% en alcantarillado), excepto para la basura que registraba una cobertura del 80%. Al 2003, unos 4'120,000 habitantes de Costa Rica tenían cobertura de agua potable, o sea el 95.3% de la población total. Según la Constitución, en la "educación estatal, incluida la superior, el gasto público no será inferior al seis por ciento (6%) anual"²³⁹ del PIB.

2. Estructura político-administrativa del Estado

El origen de la base social del Estado en Costa Rica fue un campesinado medio. Ahí está su constante histórica, desafiante de la colonia y de filibusteros extranjeros, que construyó su estado con una masa portadora de valores éticos ligados a la pequeña y, sobre todo, a la mediana propiedad agraria, que buscaba estabilizarse en el mercado competitivo. Desde temprano prefirió por ello las alianzas de estabilidad interna frente a los proyectos de integraciones regionales o federalistas en Centro América. Costa Rica vive así vuelta hacia adentro, enroscada en su libertad de decidir por sí sola su futuro. País que se sabe pequeño pero con perfil auténtico labrado por sus mayorías tempranas.

Efectivamente, como un país de las más tempranas mayorías democráticas en América Latina, Costa Rica tiene un Estado de tipo unitario, cuya constante histórica parece estar en *la prevención frente a los riesgos del entorno*²⁴⁰. Este es el lado conservador de su movimiento estatal y en ello, quizá, reside el secreto de su prolongada política centralista, que ha vuelto la relación entre Gobierno Central y municipalidades una cuestión excepcional en el continente²⁴¹.

Políticamente organizado en 7 provincias (Alajuela, Cartago, Guanacaste, Heredia, Limón, Puntarenas y San José). Las provincias se subdividen en 81 cantones, que, a su vez,

238 Según el MIDEPLAN ese ingreso llegaba acaso a \$ 6,000 en 2005.

239 Costa Rica, 2005: 13

240 En la reunión de mandatarios centroamericanos habida en julio de 2005, convocada para tratar tres asuntos: a) la formación de una suerte de fuerza militar centroamericana para combatir a las *pandillas de maras* (grupos de jóvenes de conducta violenta ligados a veces al consumo de estupefacientes); b) la creación de una visa para toda la región centroamericana; y, c) la rebaja de aranceles en la dirección de la firma del TLC con los EEUU, Costa Rica expresó, básicamente, ese *enroscamiento preventivo* con razones de mucho peso: no podía formar fuerza militar pues no tiene, por Ley, un ejército; el fenómeno de los/as maras es casi inexistente en su territorio, y su Presidente no había aceptado enviar el posible acuerdo sobre el TLC centroamericano al Congreso de la República, por lo que se excluía de dicho tratado.

241 Ésta, obviamente, es solo la hipótesis de un observador externo. Pero, además del rasgo observado ya arriba, recuérdese que en Costa Rica la Constitución de 1949 proscribió el Ejército como institución permanente de su estado Central. Art. 12 de la Constitución.

se subdividen en un total de 454 distritos. Cada cantón es el *término*²⁴² territorial de la municipalidad; pero también existen en algunos casos, los *Concejos Municipales Distritales*, constituyentes de otros espacios de Gobiernos Locales, así reclamados legítimamente por la UNGL. A nivel del régimen de gobiernos locales, esta estructura posible hace que sus Cabildos sean particularísimos y únicos en América Latina²⁴³.

3. Situación de los municipios como instituciones de representación política

La autoridad administrativa máxima de los municipios son los alcaldes que duran en el cargo 4 años y son electos por voto popular desde el 2002 (antes eran los Regidores los que los elegían)²⁴⁴. Miembros constitutivos de los CMC son los *Regidores*, que tienen voto y son electos por la población del cantón, y los *Síndicos*, que participan en el Concejo con voz pero sin voto y que son electos por la población de cada distrito, por lo que su número varía de acuerdo al número de distritos que tenga cada cantón. Cada distrito del Cantón tendrá un Síndico como su representante, con voz pero sin voto, ante la Municipalidad.

En casos calificados, las municipalidades pueden crear **Consejos Municipales de Distritos** (CMD)²⁴⁵, “con autonomía funcional propia, adscritos a la municipalidad del cantón respectivo” (Solano, 2004: 123), y en el que rige toda “la normativa referente a las municipalidades... siempre y cuando no haya incompatibilidad en caso de atribuciones propias y exclusivas de esos entes, a los regidores y al alcalde local” (Solano, 2004: 123). Los CMD están integrados por 5 Concejales/as (que hacen las veces de los Regidores de los CMC), por el Intendente / a, *tal como* se llama a la figura administrativa electa del CMD, (como su similar se llama *Alcalde/sa* en el CMC).²⁴⁶ Y se llama *Síndico* al concejal designado para presidir el CMD (así como su similar se llama Presidente de Concejo en el

242 O circunscripción.

243 Observada la conformación del Cabildo en la Municipalidad de Curridabat, municipio creado en 1930 y visitado en julio de 2005 en el contexto de esta investigación, este concejo municipal cantonal, que por ley sesiona abierto al público (había 15 sillas dispuestas para él), exhibía cinco componentes distintos: los 7 Regidores del CMC (con voz y voto), 1 Presidente de dicho CMC (con voz y voto), 1 nueva actora de la estructura del poder local desde 2002 –la Alcaldesa Municipal– (solo con voz en el Concejo), 4 Síndicos Propietarios (representando a cada uno de los 4 distritos del canton, con voz) y los respectivos suplentes de todos los representantes colegiados, a más del Secretaio del Concejo.

244 La última elección fue en diciembre de 2002. Esa fue también *la primera* pues hasta ese año el nombramiento de los alcaldes cantonales era indirecto.

245 Por lo que en Costa Rica habría dos tipos de municipios: el cantonal y el distrital.

246 La Constitución así mismo lo dispone. Véase Costa Rica, 2005: 36.

CMC). Los CMD tienen ingresos propios, y una autonomía relativa en su funcionamiento, respecto a las municipalidades cantonales, pues éstas pueden votar, incluso, por su disolución, guardando el debido proceso.

El marco legal que ampara a las municipalidades es la Constitución Política del 7 de noviembre de 1949, el Código Municipal y otras leyes²⁴⁷. Según una funcionaria de la UNGL entrevistada, en Costa Rica habría “problemas de credibilidad acerca de las municipalidades entre la población y en las instituciones estatales” (Instrumento 6: 1ª, UNGL). Sea esto como fuere, la verdad es que en el texto mismo de la Constitución de la República, las municipalidades aparecen con muy limitadas atribuciones y están supeditadas a controles centralizados. Incluso, a pesar de que el Art. 170 las define como corporaciones “autónomas”, el Título constitucional sobre las Instituciones Autónomas del Estado costarricense no las menciona de manera explícita²⁴⁸. Por lo que se puede inferir que su limitada autonomía es, hasta cierto punto, básicamente administrativa, aunque existe una dinámica estatal hacia la descentralización interna, es decir dentro del propio régimen municipal, considerado en su conjunto. Pero, cuando uno compara lo que estipula la Constitución sobre los presupuestos municipales y los presupuestos para la función judicial, particularmente el Art. 177 reformado, tiene sin duda un elemento para entender la importancia dada al funcionamiento del Estado de derecho y sentir envidia ajena desde los gobiernos locales del país.

Desde 1997 el gobierno central ha ido transfiriendo a las municipalidades, de manera gradual, un porcentaje del presupuesto estatal que iba del 1.5% y debe llegar al 10% “de los ingresos ordinarios calculados para el año económico correspondiente” (Costa Rica, 2005:35).

Hacia 1995 el Estado central transfería el 3.5% del presupuesto general del Estado a los municipios, pero desde 1997 transfiere a los 81 municipios solo el 1.5%. Esta transferencia iría en aumento de manera gradual hasta llegar al 10%²⁴⁹. Este 1.5% comprende los fondos propios de los municipios más las transferencias del Estado central. Cabe indicar que existen dos leyes que amparan las transferencias estatales: 1) la *Ley de Simplificación Tributaria* que estipula recursos para la red vial cantonal y que en los últimos cuatro años solo se ha ejecutado en un 40% con los municipios, aduciéndose “crisis fiscal”; y 2) la *Ley sobre Control de las Partidas específicas con cargo al presupuesto nacional* según la cual se debe transferir anualmente a los municipios cantidades que varían según criterios de asignación, y principios básicos de tesorería.

247 Existe una excelente publicación, preparada por Moisés Solano Mojica, en la cual se actualiza, concuerda y se da una guía práctica para el estudio (y la aplicación) de toda la legislación municipal vigente, a octubre de 2004 (Solano, 2004).

248 Véase Arts. 188-190 de la Constitución (Costa Rica, 2005: 39-40)

249 Una funcionaria de la UNGL afirmó que la transferencia del 3% es “relativa” y que actualmente se transfiere el 1.28%).

La ley faculta a los municipios a integrarse en federaciones y confederaciones.

4. Indicador político de descentralización del país

Aun cuando se señalan ciertas competencias privativas de los municipios, se advierte que aún no está bien definido esto, pues no hay un “marco claro competencial” por lo que “hay sobreposición de competencias”, según el criterio de algunos de nuestros entrevistados. Sin embargo, en los últimos años se reconocerían como sus competencias:

- La administración de bienes inmuebles, el cobro de ciertos impuestos, la recolección de basura, la autorización de patentes, la restauración y el mantenimiento de la red vial cantonal.
- Otra expresión del proceso de descentralización son los Consejos Municipales de Distritos, elegidos por voto popular desde 2002, una suerte de extensiones autonómicas de las municipalidades, distanciadas entre sí en más de 40 kms, que poseen su propio presupuesto y son dirigidas por un Concejo, presidido por un Síndico y cuatro Concejales (líderes comunales).
- Otro indicador de la descentralización política en ciernes, es la concurrencia obligatoria (por ley) de los representantes suplentes a los Concejos, ya que ello amplía la base de representación frente al número de habitantes de las jurisdicciones municipales (o *términos*, en lenguaje local)²⁵⁰.
- En los distritos existen “movimientos comunales” que son grupos comunales organizados, o asociaciones de desarrollo, llamadas “uniones cantorales de desarrollo”.
- Sin duda otro indicador político de la descentralización es la existencia de partidos políticos municipales (cantonales), a los que hace referencia la legislación de los gobiernos locales.
- La existencia de los Comités Cantonales de Deportes, que funcionan con arreglo a un Reglamento promulgado por la municipalidad. Los hay también a nivel distrital, cuando existe el CMD²⁵¹.
- La posibilidad que tienen las municipalidades para contratar “toda clase de préstamos” y para emitir bonos para financiarse²⁵².

5. Las Asociaciones de Gobiernos Locales (AGLs)

La UNGL por ley integra a todas las Municipalidades y Federaciones de Municipalidades de Costa Rica.

250 El número de Regidores está normado en el Capítulo III del CM (Solano, 2004: 21)

251 Véase el Título VII del *Código Municipal*, artículos 164, 165, 167, 171, y particularmente el Art. 170 que le da presupuesto propio. (Solano, 2004: 89-92)

252 Art. 86 y 87 del CM.

Hay las siguientes Federaciones Municipales en Costa Rica: la *Metropolitana* que comprende a 10 municipalidades; la *Cartago* que aglutina a 8 municipalidades y al CMD de Cervantes; la *Heredia* con 10 municipalidades; la *Guanacaste* con otras 10 municipalidades; la *Occidental de Alajuela* de 7 municipalidades; la Zona Sur de 5 municipios; la *Pacífico Central* de 13 municipalidades; y la *Cantones Productores de Banano Caproba* que aglutina a 11 municipios. Además existe la Federación Los Santos que reúne a otros tres municipios: Tarrazú, Dota y León Cortéz; y una federación binacional y fronteriza que aglutina a cuatro municipios de Costa Rica, y cuatro de Panamá. Estas once federaciones, que aglutinan a un total de 77 municipalidades (95.1% del total) y a 1 CMD, tienen estatutos, personería jurídica, planes de trabajo, sesionan periódicamente, aunque no siempre cuentan con personal administrativo ni con un presupuesto de funcionamiento.

Desde 1977 los municipios se asocian en federaciones, denominadas “mancomunidades”, concepto importado de España. A julio de 2005 se contabilizaban 11²⁵³. Éstas carecieron de presupuesto hasta 1990, año en el que empezaban a jugar un rol fundamental en la vida municipal.

Tercera parte: Ejes temáticos

A. Representatividad

6. Estructura orgánica (órganos, orgánico funcional) y modo de funcionamiento

La Unión Nacional de Gobiernos Locales (UNGL) fue creada mediante Ley 5119 del 20 de noviembre de 1972, constituyéndose legalmente el 31 de agosto de 1977. Es una entidad de derecho público, de carácter voluntario y estructura descentralizada: cuenta con 11 federaciones regionales o mancomunidades, “cada una con sus oficinas” (Instrumento 4: 2, UNGL). Entre sus objetivos y funciones constan la representación de los intereses del régimen municipal, la promoción de la descentralización, la capacitación municipal y el intercambio de experiencias, la participación activa de los actores del municipalismo, la información permanente de las actividades municipales y la canalización de iniciativas ante los cooperantes externos (nacionales e internacionales). Sus miembros son municipios y federaciones de municipios. A julio de 2005, prácticamente todos los muni-

253 Las 11 federaciones municipales son: Metropolitana, Cartago, Heredia, Guanacaste, Occidental de Alajuela, Zona Sur, Pacífico Central, Frontera Costa Rica-Nicaragua, Cantones Productores de Banano CAPROBA, a las que se añaden dos recientemente creadas: la Federación Costa Rica-Panamá y Los Santos-Tarrazú-Dota-León Cortés. No se incluyen ni COCIM, ni Regional Este (Fedemur) por no ser federaciones (s/a. Federaciones Municipales Costa Rica. Mimeo, junio 2005).

cipios costarricenses y 11 federaciones regionales y provinciales estaban afiliados a la UNGL.

Sus órganos rectores son la Asamblea Nacional, el Consejo Directivo, la Presidencia, la Dirección Ejecutiva, la Secretaría Técnica de Carrera Administrativa Municipal y el Sistema Nacional de Capacitación Municipal. La *Asamblea Nacional* se reúne, en forma ordinaria, una vez al año con los representantes de sus miembros cuyo nombramiento dura cuatro años. Ésta sesiona exclusivamente en la sede. A las dos últimas asambleas asistieron entre el 80 y el 90% de los municipios afiliados. Entre sus atribuciones consta la elección de los miembros del Consejo Directivo (CD). Entre 2003-2004 el CD se reunió por diez ocasiones con el objeto de conocer el Informe de Labores de la Presidencia y tratar temas relativos a leyes y reformas pertinentes (como la Ley 8114 del Impuesto Único a los Combustibles, la Ley de Partidas Específicas, y las reformas a los Estatutos de la Unión).

De su parte, el *Consejo Directivo*, está integrado por diez “directores propietarios” con sus respectivos suplentes, electos por la Asamblea Nacional en forma individual por provincia y por Federaciones de Municipalidades, garantizándose la representación de los distintos partidos políticos, *así como la equidad de género*²⁵⁴. Cabe señalar que en la UNGL están representados el Partido Unidad Social (PUS) (de gobierno) y el Partido Liberación Nacional (PLN), principal fuerza de oposición. Los partidos Acción Ciudadana, Libertario y los independientes no tienen presencia en ésta. Entre las atribuciones del Consejo Directivo constan el nombramiento y/o remoción del/la directora/a Ejecutivo/a y la elección de los representantes de la UNGL en los cargos de representación, además de otras atribuciones de índole administrativa y política. El Consejo Directivo sesiona dos veces al mes. Entre 2003-2004 tuvo, además, 16 reuniones extraordinarias. Su sede puede ser rotativa, y no siempre se ha reunido en San José.

La *Dirección Ejecutiva* es el órgano superior en materia administrativa y su cabeza, que dura en el cargo cuatro años, debe ser de confianza, trabajar a tiempo completo y no puede pertenecer al Consejo Directivo. Por otro lado, la *Secretaría Técnica de Carrera Administrativa Municipal*, orientada a trabajar por el fortalecimiento de los recursos humanos municipales y la institucionalización de la carrera administrativa, es una instancia compuesta por dos representantes de la UNGL y siete representantes de entidades públicas (Consejo Consultivo de Recursos Humanos, Dirección General de Servicio Civil, e Instituto de Fomento y Asesoría Municipal). Y, el *Sistema Nacional de Capacitación Municipal*, encaminado a contribuir al fortalecimiento de la democracia propiciando la capaci-

254 Como caso único y muy positivo entre las AGLs de América Latina, el Art. 22 de los Estatutos de la UNGL, reza: “Los miembros del CD serán electos por la Asamblea Nacional en forma individual por provincia y por Federaciones de Municipalidades. Se deberá dar representación a los distintos partidos políticos, del mismo modo, *se deberá respetar la representatividad equitativa de género*” (UNGL, 1999: 3).

tación para una mayor participación ciudadana, está conformado por dos representantes de la UNGL, dos de las universidades y un representante del Poder Ejecutivo.

En los Estatutos de la Unión consta, además como órgano, el *Congreso Nacional de Municipalidades*, que se reúne cada cuatro años, convocado por el Consejo Directivo o la Asamblea Nacional, y en el que participan prácticamente todos los actores del municipalismo: Regidores, Alcaldes, Síndicos, Directores Ejecutivos de las Federaciones Municipales, funcionarios municipales, ONGs, consultores, expertos e invitados y especialistas en el campo municipal.

7. Cobertura de representatividad por rango de municipios según su población

Municipios según tamaño de población (2005)

Rangos	Número	No. de municipios miembros de la AGL (Alcaldes)	%
Menos de 10.000 hab.	5	5	6.2%
10.000-50.000	50	50	61.7%
50.001-100.000	18	18	22.2%
100.001-300.000	7	7	8.6%
300.001-1'000.000	1	1	1.3%
Más de 1'000.000	0	0	0.0%
Total municipios	81	81	100%

Elaboración del investigador sobre la base de dos fuentes: El archivo electrónico del IFAM sobre Cantones de Costa Rica, Versión 2002; y los datos censales del INEC consultados en San José, julio 2005, sobre cuya base se hicieron las proyecciones poblacionales de cada término municipal para el 2005.

8. Recursos humanos y sus capacidades

La planta institucional se compone de 23 personas (9 hombres y 14 mujeres): 11 de nivel político (Presidente, Consejo Directivo y Directora Ejecutiva) y 12 de nivel técnico-administrativo, de los cuales 4 son personal técnico, 3 administrativo y 5 cooperantes externos. En términos de género los estatutos establecen la equidad de género en la conformación del Consejo Directivo. En cuanto al personal técnico-administrativo, se registran 8 mujeres y 4 hombres. Aun cuando sus capacidades serían idóneas para el cumplimiento de sus funciones, buena parte de los/as entrevistados/as sostiene que su número es insuficiente para el cumplimiento de los objetivos institucionales, calculándose un 10% de déficit de personal (Instrumento 7: 3, UNGL). Durante el 2004, la Unión capacitó a su personal técnico y administrativo y dos funcionarios siguieron cursos formales de profesionalización y especialización en distintas áreas (jurídica, social e informática). La AGL

apoya al personal que se capacita por su cuenta otorgándole permiso y dándole apoyos durante la duración del curso. Según sus autoridades, el actual orgánico funcional es conveniente, “con la salvedad de que nos falta crecer para hacer mejor gestión” (Instrumento 4: 5, UNGL). Los salarios, en cambio no son competitivos en el mercado local al estar “por debajo del salario básico”, aun cuando “se les compensa con anualidades” (Instrumento 4: 5; Instrumento10: 3, UNGL).

9. Percepción de las capacidades técnicas y administrativas por parte de miembros y asociados

La mayoría de los/as informantes externos/as consultados (Alcaldesa, funcionario-s/as públicos/as y de organismos internacionales) considera que la Unión aún carece de capacidad técnica para apoyar a las municipalidades en sus demandas, así como de capacidad administrativa y financiera para manejar eficientemente los fondos de la cooperación nacional e internacional. Se argumenta que “no tiene equipo técnico” y registran “limitaciones operativas”, y “no hay un organigrama claro... ni están definidas las funciones... (por lo que) es difícil hacer un manejo financiero”. Para alguien la asociación “es el reflejo de lo que son las municipalidades del país... (que) ... son débiles”. Aun cuando la Alcaldesa entrevistada admite que su municipio se ha apoyado en la Unión para impulsar programas y proyectos y que ha recibido apoyo técnico de ésta, el resto de informantes tampoco le reconoce como contraparte técnica y administrativa solvente. Uno de ellos afirma: “La Unión es una agrupación de representación que carece de una estructura de carácter técnico y profesional en materias que desarrolla el IFAM. El rol de ellos es otro”. Sobre la capacidad de sostenimiento y réplica de la capacitación y asistencia técnica receptada por la asociación hay controversia: mientras uno señala que “no tiene capacidad instalada para hacerla”, otros admiten que sí lo ha hecho en temas relativos a planificación estratégica participativa, gestión ambiental local, desarrollo económico, participación ciudadana y descentralización (Instrumentos 9, 11, 12: 2, 3, 7, UNGL).

10. La representatividad política de la AGL

En una semana su Presidente recibió 50 y su Directora Ejecutiva 20 visitas de carácter técnico, administrativo y político de parte de alcaldes, funcionarios y técnicos municipales. En contraparte, sus máximas autoridades realizaron alrededor de 25 visitas a sus miembros en el último trimestre (abril-junio 2005). En el mismo período su Presidente asistió a 20 reuniones con ministros de Estado y congresistas para tratar temas del municipalismo, y dos ministerios (Salud y Trabajo) y la Asamblea Legislativa le auscultó su criterio en torno a temas relativos a los rellenos de basura, los impuestos municipales y el apoyo a la niñez. La Unión, de su parte, realizó varias consultas políticas a sus miembros – fundamentalmente por medio de comunicaciones escritas, reuniones y fax- relativas a las reformas electorales, el Impuesto Único a los Combustibles y la transferencia de competencias. En el último trimestre (abril-junio 2005) ha desarrollado algunas iniciativas po-

lítico-jurídicas, tales como el proyecto de Ley de Patentes, la Ley de Amnistía Tributaria a favor de los municipios y la unificación de las elecciones para autoridades municipales.

Institución representativa, la UNGL recibe atribuciones legales para actuar en diversos espacios de representación política de acuerdo al Código Municipal vigente. Así, ella forma parte (con dos de los cinco) miembros del Concejo Nacional de Capacitación Municipal del país²⁵⁵. Asimismo, la UNGL diseña y actualiza el **Manual General** utilizado en Costa Rica, donde, al parecer, se ha establecido una carrera administrativa municipal bien consolidada como un mecanismo de promoción del personal, para el reclutamiento y selección de los/as funcionarios/as que laboran en las municipalidades²⁵⁶.

11. Percepción de la representatividad política de la AGL por parte de miembros y asociados

Los/as seis informantes externos/as entrevistados/as (Alcaldesa, funcionarios/as públicos/as y de organismos internacionales) consideran que la asociación “hace un buen papel” y representa adecuadamente a las municipalidades ante la institucionalidad pública y la cooperación técnica externa. Una entidad nacional la caracterizó como “una fortaleza”, mientras otro señaló que su capacidad “depende de las alianzas que haga para poder defender” tales intereses. Otros, en cambio, enfatizan que en este rol le “falta comunicación” y que “requiere de mayor fortalecimiento técnico y financiero”. Por otro lado, todos/as reconocen legitimidad en sus autoridades que han sido elegidas democráticamente. “A todos nos convocan y cada municipio tiene que nombrar sus representantes a la Asamblea”, señala una Alcaldesa. Sin embargo, se subraya que debe ampliar la representación y fortalecer la transparencia de sus procesos electorales internos. Asimismo, la mayoría de entrevistados/as percibe que la política de la Unión responde a las directrices de los municipios (Instrumentos 9, 11, 12: 2, 3, 7, UNGL).

B. Comunicación

12. Estrategia de comunicación e interlocutores

La Unión dispone de una estrategia de comunicación escrita que se orienta a “fortalecer (su) imagen entre sus asociados”, así como la de éstos en la comunidad, en el objetivo de reforzar su credibilidad entre la población; y a procurar el “acercamiento entre las autoridades locales” (Instrumento 6: 2, UNGL). Además busca, “informar a sus asociados de cualquier acción realizada, o de cualquier proyecto o cambio necesario con relación al

255 Véase Solano, 2004: 76.

256 De acuerdo a los artículos 120 y 126 del **Código Municipal** (Solano, 2004: 69)

sector municipal” (UNGL, 2005: 3)²⁵⁷. También se encamina a proporcionar noticias del municipalismo entre los alcaldes, a informar sobre las transferencias estatales a los municipios y dar a conocer las experiencias exitosas de los gobiernos seccionales. La asociación forma parte de una red de comunicación municipal. Esta estrategia busca mantener canales de comunicación entre la AGL y sus *asociados*, categoría que incluye no solo a los municipios sino a los empleados de los gobiernos locales, al gobierno central, a entidades ejecutoras, a ONGs, a otras organizaciones desde el ámbito local al internacional (UNGL, 2005: 3).

13. Sistemas y medios de comunicación más utilizados

Los sistemas de comunicación más utilizados con sus miembros son: teléfono y fax. Su Presidente utiliza más frecuentemente medios virtuales (correo electrónico y página web), mientras otros/as funcionarios/as (incluida su Directora Ejecutiva) recurren a vías más tradicionales: oficios y circulares escritas y persona a persona. Para la comunicación urgente se utiliza el fax y el teléfono que llegan efectivamente entre el 95% y el 100% de sus miembros. Su máxima autoridad suele conectarse al Internet y revisa la página web de la asociación semanalmente para obtener información y noticias municipales. El sitio web se actualiza una vez por semana, aun cuando la Unión no tiene capacidad interna para hacerlo. En lo que respecta a su visibilización en el medio local, en el último trimestre enviaron 12 boletines de prensa y archivaron 150 recortes de la prensa local.

14. Condiciones técnicas para la comunicación (equipos, archivos, instalaciones)

Al alcance de la mano dispone de manera permanente de Internet, correo electrónico, línea telefónica directa y acceso fácil a fax. Cuenta con 10 líneas telefónicas, 7 computadoras con acceso individual a Internet y correo electrónico (que no están en red), una página web, 2 fax, además de boletines impresos. Sobre la suficiencia o no del sistema comunicacional no hay consenso: para su Presidente éste registra suficiencia, mientras para su Directora y una funcionaria, se manifiesta insuficiencia en todos los niveles, incluida la página web que “es pequeña y no es interactiva” (Instrumento 5: 2, UNGL). En el último año (2004) registró una profusa difusión de su accionar a través de los siguientes medios impresos: 12 números de hojas divulgativas con un tiraje total de 6.000 ejemplares; 2 cuadernos de capacitación y 3 discos compactos con tiraje de 500 ejemplares cada uno; 1 vi-

257 Un Plan de Comunicación, desarrollado en el marco de un convenio VNG-UNGL, se ha constituido en la estrategia comunicacional escrita de la Unión, que se traza una política de comunicación, especifica las prácticas de comunicación, identifica los objetivos a largo plazo y elabora un Plan de Comunicación para la fase 2004-2005. Véase UNGL, 2005.

deo institucional (200 unidades); 6 números de *Acción Municipal*, un boletín impreso con un tiraje total de 1.300 ejemplares, productos que se han distribuido casi en un 100%.

15. Condiciones técnicas para la comunicación de sus miembros/asociados

De los 81 municipios, 75 (92.6 %) tendrían acceso a Internet y solo 5 (6.2%) dispondrían de página web. De los municipios miembros, solo 3 cuentan con este medio virtual.

16. Descripción del flujo comunicacional de la AGL

La asociación mantiene un archivo de registro de la entrada y salida de comunicaciones escritas, pero no realiza un seguimiento sobre el ingreso y egreso de correos electrónicos. En el último trimestre envió 276 y recibió 720 comunicaciones escritas de sus miembros, entidades de la cooperación internacional y de organismos del gobierno nacional (un promedio de 5 y 12 diarias respectivamente). Mientras su Presidente, en un día, puede enviar 9 y recibir 7 comunicaciones escritas, de los mismos interlocutores. En cuanto a los correos electrónicos, ha enviado alrededor de 1.044 y recibido unos 276 mensajes de miembros y cooperantes nacionales e internacionales (alrededor de 17 y 5 diarios, respectivamente). De su parte, en un día su Presidente puede enviar 8 y recibir 6 correos electrónicos de las mismas fuentes, así como realizar 5 y recibir 10 llamadas telefónicas de miembros y similares. A su juicio, solo un 20% de sus miembros estarían incomunicados con la Unión.

17. La comunicación vista por los informantes externos

Todos/as los/as informantes externos entrevistados/as consideran a la Unión como un canal apropiado de comunicación con los municipios. Los mecanismos más usados para la comunicación con ésta suelen ser más convencionales que virtuales: persona a persona, oficios y circulares escritas, teléfono y fax.

18. Comunicación de la AGL con FLACMA

En el último mes solo una funcionaria entrevistada (periodista) había ingresado en una sola ocasión a la página web de FLACMA. Cuatro informantes externos desconocían el trabajo de FLACMA y una sí estaba al tanto de IULA. Un cooperante externo observaba al respecto una limitante para su visibilización: “FLACMA tiene un problema muy fuerte: el territorio lo comparte con FEMICA a quien la Unión obedece... Esto ha impedido una unión entre el Sur y Centroamérica” (Instrumento 12: 6, UNGL).

C. Capacitación

19. La capacitación a los municipios

En lo relativo a las condiciones materiales de capacitación, dispone de una sala de reuniones para ello, pero en el último trimestre ha utilizado por siete ocasiones aulas de capacitación externas. No cuenta con biblioteca convencional o virtual. En lo que respecta a sus acciones, seis funcionarios hacen trabajo de campo con los municipios. En el último trimestre (abril-junio 2005) ellos destinaron el 30% de su tiempo a brindarles capacitación y asistencia técnica. Asimismo, en el mismo período 66 municipios participaron en tres eventos de capacitación en áreas de gestión administración, gobernabilidad y temas jurídicos organizados por la Unión que convocaron a un total de 405 participantes. En el último año (2004) generó 4 productos destinados exclusivamente para capacitación (3 folletos con un tiraje de total de 267 ejemplares, 3 hojas de capacitación con un tiraje de 267 ejemplares, 1 disco compacto con tiraje de 89 ejemplares y 1 video con un tiraje de 500 ejemplares), algunos de los cuales se focalizaron en el tema de la descentralización. Para su Presidente la capacitación realizada es “más que regular”. Pero, la Directora Ejecutiva la califica de “satisfactoria”, indicando que “somos los únicos que la damos a los municipios” (Instrumentos 3 y 4: 9, 10, UNGL).

20. Recuperación y sistematización de prácticas exitosas

La asociación dispone de una persona encargada de sistematizar las prácticas exitosas de los municipios y promueve un concurso de buenas prácticas municipales. En el último año (2004) ha difundido entre sus miembros prácticas exitosas en el área administrativa, financiera, en capacitación-formación, financiamiento y en temas ambientales. Como bases de datos de buenas prácticas municipales conoce, difunde y utiliza la *Gestión Local de Riesgos* y el *Presupuesto Participativo* (aun cuando desconoce las mejores prácticas de Hábitat, el Concurso de Género de la FEMUN, el PGU, URBANET y el PIMEX) (Instrumento 3, 4, 7: 5, 7, 8, UNGL). Para los/as informantes externos la Unión debería difundir en el ámbito nacional e internacional sus experiencias exitosas en capacitación a municipios pequeños; en defensa de la autonomía (lucha por recursos); en descentralización (el Foro de Desarrollo Local); y en fortalecimiento institucional municipal. Como experiencias relevantes de representación política se señalan aquellas en el terreno de la descentralización (lucha por la reforma constitucional); en el campo electoral (reforma electoral); la alianza con ADECO sobre movimiento comunal; y la lucha por la recuperación de fondos para la red vial cantonal (Instrumentos 9, 11, 12: 6, UNGL).

D. Cooperación

21. Alianzas

Aun cuando Costa Rica no sería “sujeto de la cooperación internacional” pues, según se dice, “ya no necesita ayuda”, la UNGL sí ha conseguido asistencia financiera, técnica de la AECI, la GTZ, FUNDEMUCA y la VNG (cooperación holandesa), con los que, además, ha desarrollado una interlocución política. En el ámbito nacional, mantiene relaciones con la Presidencia de la República, los Ministerios de Hacienda, Gobierno, Vivienda y la Asamblea Legislativa. Los informantes externos consultados pueden identificar estos aliados y otros adicionales (IFAM, CONADECO, FOMUDES, INA, Universidades, ICLEI y Agenda Local 21). Actualmente (agosto 2005) cuenta con 5 cooperantes de organismos nacionales e internacionales (2 de MIDEPLAN, 2 de ICLEI y 1 de GTZ) y se halla ejecutando cuatro proyectos auspiciados por la cooperación técnica externa (VNG, FUNDEMUCA, GTZ y UE) en áreas de fortalecimiento institucional-municipal y descentralización, por un monto de más de US\$3 millones, y con una duración de entre uno y cinco años. Los proyectos registran entre el 50% y el 90% de ejecución. También cuenta con otro proyecto auspiciado por la alianza gobierno-BID sobre fortalecimiento del catastro por un monto de alrededor de US\$159.459 y seis años de duración que está a la mitad de su ejecución²⁵⁸. Finalmente, ha realizado una alianza estratégica con el Banco Popular que le apoya en actividades puntuales. (UNGL: Instrumento 7).

22. La cooperación vista desde los aliados

Las agencias de cooperación técnica internacional entrevistadas sí habían participado en la formulación de los planes estratégicos y operativos de la Unión, en distintas fases (la entidad nacional no). La municipalidad entrevistada, en cambio, no había contado con el apoyo de la AGL en el diseño del Plan Operativo del 2004. Los cooperantes externos (nacionales e internacionales) indican que en ese mismo año promovieron la introducción de nuevos temas en los planes municipales (descentralización, ambiente, género, gobernabilidad, gobierno electrónico, gestión vial, ordenamiento territorial, desarrollo económico, negociación política, entre otros). Todos/as los/as informantes externos/as, sin embargo, le reconocen como un socio estratégico válido para el trabajo que realizan en el país en distintas áreas: propuestas de reformas jurídicas, defensa de la autonomía municipal, programas de fortalecimiento municipal, procesos de descentralización, capacitación a municipios, definición de estrategias y búsqueda de cooperación internacional (Instrumentos 9, 11, 12: 3, 5: UNGL).

258 67 millones de colones a la tasa de cambio de 420, 17 colones por dólar.

23. Percepción de la AGL como mediación entre municipio/Estado central/CTI por parte de miembros y asociados

De los/as informantes externos/as consultados/as, solo la Alcaldesa admite que prefiere trabajar con la cooperación técnica (nacional e internacional) por medio de la asociación, “porque me da mayor seguridad de proyección y me permite tener mayor comunicación de experiencias de otros municipios y de replicar nuestra experiencia en otros municipios” (Instrumento 9: 7, UNGL). En cambio, el resto de entrevistados/as prefieren trabajar directamente con los municipios (Instrumentos 11, 12: 6, 7, UNGL).

E. Sostenibilidad

24. Situación patrimonial y financiera

La asociación cuenta con un adecuado y moderno conjunto de bienes muebles para su funcionamiento, y con un nuevo y cómodo local, arrendado, para su sede en San José. No dispone de parque automotor. Sus ingresos fijos provienen de cuotas de sus afiliados correspondientes al 0.025% del presupuesto de cada municipalidad (¢2,50 por cada ¢1.000). En el 2004 éstas alcanzaron un monto de ¢73'000.000 (US\$173.739,20), registrando un porcentaje de morosidad del 5%. La Unión cuenta con una estrategia para recuperar la morosidad: “les envía el estado de cuentas” (Instrumento 10: 3, UNGL). Los recursos por concepto de proyectos generalmente no los maneja la asociación sino otras contrapartes (v. gr MIDEPLAN, FOMUDE, etc.) Sin embargo, en el 2004 contó con US\$75.000 transferidos por la VNG para la ejecución de un proyecto de fortalecimiento institucional. Con ello, sus ingresos en ese año llegaron a los US\$248.739,20. Para la mayor parte de entrevistados/as, éstos serían insuficientes para cumplir con sus objetivos y funciones. Dado el carácter voluntario de la afiliación y la suspensión de las cuotas con la desafiliación posible, no hay certidumbre sobre los recursos con los que se va a contar para el año subsiguiente.

25. Eficiencia y sostenibilidad en la gestión financiera contable

Cuenta con un sistema contable y de manejo presupuestario mixto (manual y automatizado). En el 2004 no registró ninguna auditoría externa dado que en Costa Rica es legalmente obligatorio realizar auditorías internas (Instrumento 4: 5, UNGL).

26. Percepción de la transparencia y eficiencia del gasto por parte de miembros y asociados

Para todos/as los/as informantes externos/as consultados/as la Unión exhibe la suficiente transparencia y eficiencia en el uso de los fondos y recursos de la cooperación nacional e internacional. Se indica que “cuentan con su propia auditoría y son fiscalizados

por Contraloría”, añadiéndose que “...la ventaja del sistema presupuestario nuestro es que exige la formulación de presupuestos auditados y supervisados por la Contraloría” (Instrumentos 9, 11, 12: 3, UNGL).

F. Contactos

Nombre: Pablo Álvarez Granados
Cargo: Presidente
Dirección: Avenida 11, del Centro Cultural Norteamericano, 300 Norte y 75 metros Este, San José, Costa Rica.
Teléfono: (506) 2554-238 / 2550-173
Fax: (506) 258-1169
E. mail: uniongb@racsa.co.cr//uniongob@sol.racsa.co.cr
P. web: www.unglcr.org

Nombre: Giselle Mora
Cargo: Directora Ejecutiva
Dirección: Avenida 11, del Centro Cultural Norteamericano, 300 Norte y 75 metros Este, San José, Costa Rica.
Teléfono: (506) 2554-238 / 2550-173
Fax: (506) 258-1169
E. mail: uniongb@racsa.co.cr//uniongob@sol.racsa.co.cr
P. web: www.unglcr.org

Nombre: Seidy Morales Pérez
Cargo: Periodista
Dirección: Avenida 11, del Centro Cultural Norteamericano, 300 Norte y 75 metros Este, San José, Costa Rica.
Teléfono: (506) 2554-238 / 2550-173
Fax: (506) 258-1169
E. mail: uniongb@racsa.co.cr//uniongob@sol.racsa.co.cr
P. web: www.unglcr.org

Nombre: Benedicto Solís Rojas
Cargo: Asistente de Dirección Ejecutiva
Dirección: Avenida 11, del Centro Cultural Norteamericano, 300 Norte y 75 metros Este, San José, Costa Rica.
Teléfono: (506) 2554-238 / 2550-173
Fax: (506) 258-1169
E. mail: uniongb@racsa.co.cr//uniongob@sol.racsa.co.cr
P. web: www.unglcr.org

Nombre: Carmen Gayo Alvarado
Cargo: Contadora
Dirección: Avenida 11, del Centro Cultural Norteamericano, 300 Norte y 75 metros Este, San José, Costa Rica.
Teléfono: (506) 2554-238 / 2550-173
Fax: (506) 258-1169
E. mail: uniongb@racsa.co.cr/uniongob@sol.racsa.co.cr
P. web: www.unglcr.org

G. Investigador que realizó el trabajo de campo y preparó este perfil de la UNGL:

Rafael Quintero López, Consultor de FLACMA-GTZ
Dirección postal: Casilla 1703A4643A, Quito-Ecuador
Teléfono of: (593-2) 2345024
Celular: 096001007
E. mail: bernardoql@yahoo.es

CHILE
Perfil de la asociación chilena de municipalidades (ACHM)
Primera parte: Información básica

A. Generalidades

Identificación
Nombre de la Asociación: Asociación Chilena de Municipalidades
Fecha de fundación: Mayo de 1993 Siglas: ACHM País: Chile Dirección: Luis Thayer Ojeda 424 Teléfono: 6551730 Fax: 6551651 E. mail: achm@munitel.cl Página web: www.munitel.cl Nombre del Presidente: Pedro Sabat Nombre del Ejecutivo: Jaime Belmar (Secretario Ejecutivo)

B. Contexto*1. Población*

Población total del país	15'116.435	
Población urbana	13'090.833	86.6%
Población rural	2'025.602	13.4%

2. Municipios del país

No. de municipios del país	340	
No. de municipios de AGL	338	99.4%

3. Base legal municipal

Marco legal que ampara a las municipalidades	
Constitución Política	
<ul style="list-style-type: none"> • Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades No. 18.695 (1991) • Decreto Ley 3.063 sobre Rentas Municipales (1979) • Ley No. 18.883, Estatuto de Funcionarios Municipales (1989) • Decreto Fuerza de Ley No. 1-3.063 (1979), Traspaso de Educación y Salud • Ley No. 17.235, sobre Impuesto Territorial • Estatutos de la ACHM 	Los estatutos tienen 9 títulos y 37 artículos.

C. Estructura orgánica y administrativa de la AGL

1. Base legal de la Asociación

Naturaleza jurídica que ampara a la asociación		
Dispone de estatutos: Si		
Personería jurídica: Si		
Publica:	Privada: X	
Asociatividad:	Voluntaria: X	Obligatoria

2. Personal

Numero y distribución del personal de la AGL por funciones				
Nivel	Denominación	Total	Hombres	Mujeres
Político	Comité Ejecutivo	5	5	
	Presidente	1	1	
Técnico	Técnicos/as	1	1	
Administrativo	Personal administrativo			
Otros		18 ²⁵⁹	13	5
Total		25	20	5

259 Incluye 7 técnicos/as contratados/as (6 hombres, 1 mujer), 10 administrativos/as contratados/as (6 hombres, 4 mujeres) y un cooperante (hombre).

3. Recursos financieros

Ingresos (2002). Fuentes de Financiamiento en US\$ dólares	
Aportaciones de miembros	1'850.000
Ingresos propios	150.000
Transferencias gobierno/Estado	
Agencias internacionales	
Otras fuentes	
Otras fuentes	
Total	\$2'000.000

Egresos (2002). Según objeto del gasto en US\$ dólares	
Remuneraciones	500.000
Servicios	600.000
Suministros	
Mantenimiento	
Inversiones	
Otros gastos	300.000
Otros gastos	200.000
Total	\$2'000.000

Segunda parte: Información adicional sobre el contexto

A. Contexto

1. Condiciones socioeconómicas del país

Chile tiene una superficie de 755.096 km² y una población total de 15'116.435 habitantes, de los cuales 13'090.833 (86,6%) es población urbana y 2'025.602 (13,4%) es población rural. La población de sus áreas metropolitanas corresponde al 40,1% de la población total (6'061.690). Entre 1996-2000 el PIB creció a un promedio de 4,6% y el gasto social comprometió el 15,36% del PIB en el quinquenio, uno de los más altos de América Latina. En el 2000 el ingreso per cápita fue de US\$ 4.603 anuales. Chile registra un 20,6% de pobreza (2000), 7,4% de desempleo (2003) y una tasa de analfabetismo del 4,2% (2002). En cuanto a cobertura de servicios, registra el 98% en agua potable (2002), 95% en alcantarillado (2002), aproximadamente el 90% en basura y el 96,1% en electricidad (2002).

2. Estructura político-administrativa del Estado

El tipo de Estado es unitario. En lo político-administrativo, está dividido en 13 regiones, 51 provincias, 340 comunas²⁶⁰, con sus respectivas municipalidades. Tiene tres áreas metropolitanas (provincias de Santiago, Concepción y Valparaíso²⁶¹) y una circunscripción especial: La Antártica. La autoridad de la región es el Intendente, nombrado por el Presidente de la República, y los Consejeros Regionales nombrados por los Concejales Municipales. Las provincias están presididas por un Gobernador nombrado por el Presidente.

3. Situación de los municipios como instituciones de representación política

Los Alcaldes presiden las municipalidades y son electos por voto popular para un ejercicio de cuatro años. La próxima fecha de su elección será el 31 de octubre de 2004. El gasto municipal exhibió un crecimiento entre 1994-1998 del 12.9% al 14.2% respecto del gasto del gobierno (Instrumento 1: 2, ACHM). En el 2003, los municipios manejaban el 16% del presupuesto general del Estado (Instrumento 10: 3, ACHM).

4. Indicador político de descentralización del país

Las competencias privativas de los municipios son: aplicar disposiciones sobre transporte y tránsito públicos y sobre construcción y urbanismo; planificación y regulación urbana (Plan Regulador) de la comuna; aseo y ornato; promoción del desarrollo comunitario; elaborar, aprobar y modificar el Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO). De su parte, las competencias de otras entidades estatales sobre el desenvolvimiento de los municipios son las siguientes: atención primaria en salud (Min. de Salud); educación básica y media (Min. Educación); capacitación y promoción del empleo (SENCE); deporte y recreación (DIGEDER); turismo (SERNATUR); transporte y tránsito (Min. de Transporte); vialidad urbano-rural, urbanización y construcción de viviendas sociales (SERVIU-Min. de Vivienda); asistencia social, prevención de riesgos y seguridad ciudadana

260 Hacia abril/2004 estaban por crearse tres nuevas comunas, por lo que el número ascendería a 343.

261 a) Provincia de Santiago, con 4'668. 473 hab., más comunas aledañas de Puente Alto (492.915 hab) y Comuna de San Bernardo (246.762 hab.); b) Conurbación Comunas de Concepción (216.061), Talcahuano (250.348), Coronel (95.528), Chiguayante (81.302), San Pedro La Paz (80.447), Penco (46.016), Lota (49.089) y Tomé (52.440) - casi la totalidad de la Provincia de Concepción-; c) Conurbación Comunas de Valparaíso (275.982), Viña del Mar (286.931), Quilpué (128.578), Con-Con (32.273) y Villa Alemana (95.623) -casi la totalidad de la Provincia de Valparaíso-. (Instrumento1: 2, ACHM).

(Min. del Interior y Min Trabajo, ONEMI y Policías); promoción de la igualdad entre hombres y mujeres (Servicio Nacional de la Mujer); infancia riesgo social (Servicio Nacional de Menores) (Instrumento 1: 4-5, ACHM). “ (A) juicio de la ACHM y a diferencia de lo que dice el Gobierno, se está en un proceso de centralización más que de descentralización, y ello porque los municipios no cuentan con herramientas que les permitan llevar adelante eficazmente los gobiernos locales, ya sea por la falta de recursos, como por iniciativas del tipo *Chile Compra*, que obliga a las municipalidades a abastecerse con proveedores preestablecidos, con plazos y condiciones rígidas, discriminando a los proveedores locales que las municipalidades apoyan para fortalecer sus economías locales. Si bien la ACHM reconoce los avances en descentralización que propicia el Gobierno de Lagos, estos sólo han llegado hasta los niveles regionales y provinciales” (Presidente de la ACHM, cit. A. Rosenfeld)

5. Las Asociaciones de Gobiernos Locales (AGLs)

Registra una asociación de alcance nacional (la Asociación Chilena de Municipalidades, ACHM) con 338 municipios asociados (99.4% del total). La ACHM tiene, estatutariamente, asociaciones temáticas y regionales. En efecto hay 24 asociaciones de este tipo, incluyendo provinciales y locales, con diverso número de miembros (entre 3 y 45)²⁶².

Tercera parte: Ejes temáticos

A. Representatividad

6. Estructura orgánica (órganos, orgánico funcional) y modo de funcionamiento

La ACHM se fundó en mayo de 1993. Es de carácter privado y asociatividad voluntaria. Su personería jurídica se sustenta en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades como un Convenio Asociativo que les permite a los municipios asociarse voluntariamente. Por lo tanto, se rige por un *Convenio Asociativo* voluntario amparado en dicha

262 Las Asociaciones registradas por Alex Rosenfeld son: A. Municip. Rurales Tarapaca (8 miembros), A. II Región Antofagasta, A. III Región Atacama; Municip. Rurales Norte Chico (10); A. M. V Región, Secano Costero e Interior-VI Reg (10), M. del Maule VII Reg, A. M. Punilla-VII Reg (45); A. M. Cordillera-VII Reg (7); A. M. Secano Costero-VIII (6), A. M. Des Ec. (OMDE) -VIIReg (5), A. M. VIII Reg, A. M. Nahuelbuta-IX Reg (4), A. M. Malleco Norte-IX Reg (4), A. M. Araucanía Andina-IX Reg (6), A. M. Región Araucanía-IX Reg (AMRA), A. M. Provincia de Valdivia; A. M. Lago Lanquihue-X Reg, A. M. Costero Pacífico-X Reg (5), A. M. Región de Aysen-XI Reg, A. M. Fronterizos XI Reg (5), A. XII Región Magallanes, A. M. Rurales Maipo-Reg Metropolitana (3).

Ley y el convenio es administrado por la asociación a la que pertenece el Presidente de la ACHM, cuyo cargo se extiende por dos años (Rosenfeld, abril 5, 2004: 1). La sede para su funcionamiento y los apoyos y recursos que ello implica, es la “comuna correspondiente a la municipalidad administradora del convenio”²⁶³. Sus miembros son municipios (instituciones) -incluyendo Alcaldes y Concejales-. Actualmente registra 338 municipios asociados (99.4% del total) que representan al 99% de la población total país. Tiene 8 Asociaciones o Capítulos Regionales y 13 asociaciones temáticas -que se gestionan de manera similar (Rosenfeld, abril 5, 2004: 1) - y varias organizaciones asociadas²⁶⁴.

Sus órganos rectores son: Asamblea General de Municipalidades Asociadas, Comité Ejecutivo Nacional -CEN- (28 miembros) y Mesa Directiva -MD- (6 miembros). Sus autoridades son el Presidente, 3 Vicepresidentes, un Secretario General, un Subsecretario General -que conforman la MD- y 22 Directores Nacionales. Todos los miembros del CEN y de la MD son electos por sus asociados²⁶⁵, habiendo estado representados en las últimas elecciones de Presidente, entre el 90 y el 95% de sus miembros. Además, en el nivel de gestión interna su autoridad es el Secretario Ejecutivo (que es designado). Entre el 2002-2003 la Asamblea se reunió en dos ocasiones para tratar temas relativos a la nueva institucionalidad municipal, la modernización de la gestión y los recursos humanos, el financiamiento municipal, la participación ciudadana, el fortalecimiento institucional de la ACHM, los servicios traspasados (educación y salud), la agenda legislativa parlamentaria y temas del medio ambiente y desarrollo sustentable, entre los principales. Igualmente, en éstas participaron entre el 90-95% de miembros. En el mismo período (2002-2003) el CEN, un organismo “que por su tamaño puede resultar poco operativo” (Rosenfeld, abril 5, 2004: 1), se reunió en 10 ocasiones (normalmente, cada dos meses) mientras la MD se reunía todas las semanas (aproximadamente, en 96 ocasiones en esos dos años), lo que “ha resultado más eficiente para la toma de decisiones y el seguimiento de los temas de la ‘agenda’ municipal” (Rosenfeld, abril 5, 2004: 1). Los sitios de reunión de la Asamblea y del CEN son rotativos.

Cabe anotar que esta AGL, en su corta vida institucional, ya ha promovido la realización de al menos seis Congresos Nacionales de Municipalidades en Chile (el último en

263 Según Art. 4 de sus Estatutos.

264 Las más importantes son: Asoc. Municip. Rurales (I, IV reg), A. M. Minero, A. M. Turísticos, A. Reg de la I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, XI y XII Reg., A. M. Provincia de Palena, A. M. Prov de Valdivia (Instrumentos 3 y 4: 2, ACHM).

265 Según los estatutos consultados en Internet, los cargos unipersonales, tanto nacionales como regionales y provinciales son resultado de elecciones “por mayoría absoluta de sufragios, realizándose una segunda vuelta entre las 2 primeras mayorías relativas, si ninguno obtiene la votación exigida.” Los cargos a organismos colegiados se eligen “mediante el sistema de listas y cifras repartidoras”. *Estatutos de la ACHM*, Título V: “De las Elecciones, Reemplazos y Requisitos”, Art. 28.

mayo 2003), un Congreso Programático (en el 2002), dos Congresos Extraordinarios (el último en junio 2004), y muchos foros de debate y atención a asuntos especializados del municipalismo chileno y latinoamericano.

7. Cobertura de representatividad por rango de municipios según su población

Municipios según tamaño de población

Rangos	Número	No. de municipios miembros de la AGL
Menos de 10.000 hab	102	101
10.001-50.000	161	161
50.001-100.000	31	30
100.001-300.000	43	43
300.001-1'000.000	3	3
Más de 1'000.000	0	0
Total municipios	340	338

8. Recursos humanos y sus capacidades

Cuenta con 25 funcionarios/as (20 hombres, 80%, 5 mujeres, 20%). Sin embargo, de éstos, 17 (68%) son personal a contrato, por lo que su planta institucional consta de 8 personas. Esto es así pues el personal establece una relación laboral, mediante contrato a honorarios, con la municipalidad que a su turno administra el Convenio Asociativo. Considerando “la relación política que se establece entre la Directiva de Alcaldes y el personal técnico”, un porcentaje significativo de su personal técnico “puede cambiar cada dos años... aún cuando en el último tiempo la tendencia... es a profesionalizar los cargos técnicos” (Rosenfeld, abril 5, 2004: 1-2). Al observar éstos según su nivel, se observa que el político registra 6 funcionarios (hombres), el técnico 8 (7 contratados y 1 de planta; 7 hombres y una mujer), el administrativo, 10 personas a contrato, además de un cooperante. El número de administrativos es suficiente, en cambio el de técnicos/as es insuficiente para cumplir con los objetivos institucionales, registrando, en el momento actual, un 50% de déficit de personal. Sin embargo, sus capacidades y destrezas son idóneas para el cumplimiento de sus funciones. Durante el 2003 capacitó a todo su personal en computación. Además, 4 funcionarios siguieron, por su cuenta, cursos formales de profesionalización en administración pública. La ACHM apoya este esfuerzo brindándoles “facilidad de horario para realizar los estudios” (Instrumento 4: 4, ACHM). El orgánico funcional actual no se ajusta a la gestión institucional por lo que precisa un “rediseño organizacional, de acuerdo a necesidades y objetivos actuales”. Según el Director Jurídico es “poco funcional”, “los órganos de decisiones (Comité Ejecutivo) y las comisiones temáticas tienen demasiados miembros” (Instrumentos 4 y 8: 5, 2, ACHM). En cuanto a los salarios, éstos son competitivos a nivel de la administración pública, pero “no a nivel de país”. Se añade, además que

“no hay una institucionalización de los salarios y éstos no están acordes a las responsabilidades” (Instrumentos 8 y 10: 2, 3, ACHM).

9. Percepción de las capacidades técnicas y administrativas por parte de miembros y asociados

Todos los informantes consultados (municipales, gubernamentales y de agencias internacionales) consideran que la ACHM tiene la capacidad administrativa y financiera para manejar eficientemente los fondos de la cooperación nacional e internacional. En lo tocante a su capacidad técnica para apoyar a las municipalidades en sus demandas de asistencia se señala que “(e) n capacitación está bien, pero es débil en el debate y presentación de propuestas alternativas a las del Gobierno respecto a cambios legislativos” (Instrumento 9: 2, ACHM, pn). Se opina que registra “insuficiencia de recursos y personal” y que “su prioridad son los temas políticos” (Instrumento 12: 2). Aunque dos municipios consultados indican que no suelen apoyarse en ella para la ejecución de sus programas y proyectos, un cooperante internacional ratifica su solvencia como contraparte técnica en la ejecución de éstos. En cuanto a su capacidad para sostener y replicar en los municipios la capacitación a ella impartida por las agencias de cooperación, un municipio consultado indica que sí se ha hecho efectiva en programas de capacitación legislativa y sobre liderazgo.

10. La representatividad política de la AGL

Según Alex Rosenfeld, desde sus inicios se definió como una “asociación democrática y pluralista que representa al movimiento municipalista del país”, habiendo logrado desarrollar entre sus miembros un sentido de pertenencia a la organización. Su estructura directiva cristaliza acuerdos políticos, no siempre fáciles, que establecen su “representación pluralista”. Entidades públicas, privadas e internacionales le reconocen como “un interlocutor válido para la discusión de las reformas municipales que se proponen” (Rosenfeld, abril 5, 2004: 3). Esto se trasluce en su gestión. En una semana (abril/2004), la ACHM recibió 6 visitas de autoridades y funcionarios municipales para tratar cuestiones técnicas, administrativas y políticas. Asimismo, en el último trimestre (enero-marzo/2004) su Presidente y Secretario Ejecutivo realizaron 24 visitas a sus miembros. En el mismo período, sostuvo 22 reuniones con altas autoridades del Estado (Ministros, 7; congresistas, 15) para tratar temas del municipalismo y varias entidades (Ministerios de Educación, Salud, Economía, Secretaría General de la Presidencia, SUBDERE) solicitaron su criterio en torno a la Ley de Rentas II, el perfeccionamiento docente, el financiamiento de la salud primaria y temas de gobierno electrónico. Ella, a su vez, hizo consultas entre sus miembros en relación a la Ley de Ferias Libres, el Art. 110 sobre personal municipal y en torno a las compras gubernamentales (Chile Compras). Adicionalmente, en el mismo período, impulsó acciones políticas en torno a la discusión de la agenda legislativa, la modificación del Art. 110 sobre personal municipal, la Ley de Rentas Municipales, la Ley de Casinos y Jue-

gos, la Ley de Ferias Libres, la Ley de Reforma Urbana (Chile Solidario) y la evaluación y perfeccionamiento docente. Según Rosenfeld, la ACHM “mantiene mediante una actualización y discusión permanente, un Plan de Reformas para el mejor funcionamiento del sistema político municipal” generado en sus congresos. Sin embargo, advierte, “no resulta tan claro un Plan estratégico u operativo para llevar adelante estas propuestas” (Rosenfeld, abril 5, 2004: 3).

11. Percepción de la representatividad política de la AGL por parte de miembros y asociados

La mayoría de informantes externos están de acuerdo en que el nombramiento de los directivos de la AGL ha sido legítimo y democrático, en base al “consenso político, mediante la alternancia del Presidente entre los dos bloques políticos más representativos”. Todos los informantes, asimismo, reconocen que la ACHM representa adecuadamente a las municipalidades frente al gobierno, otras instituciones del país y la cooperación internacional, si bien, “no en todos los temas”. Una autoridad municipal indica que “(t)iene legitimidad y capacidad de interlocución con el gobierno”. Por otro lado, la mayoría de informantes considera que la política institucional de la AGL responde más a las directrices de los municipios que a las de los partidos políticos. Al respecto, se dice que su trabajo político “es transversal a los partidos políticos” y que trabaja “mediante una ‘agenda’ de consenso político de las municipalidades” (Instrumentos 9, 11 y 12: 2, 3, 7, ACHM).

B. Comunicación

12. Estrategia de comunicación e interlocutores

Tiene una estrategia de comunicación escrita (que no aplica) y una estrategia no escrita que sí la aplica y se orienta a analizar la situación del país y dar a conocer noticias del municipalismo a los Alcaldes, así como las transferencias del gobierno central. Los principales temas de esta estrategia son: fortalecimiento de la autonomía municipal, dignificación de la autoridad del alcalde y balance permanente de la relación municipio/gobierno.

13. Sistemas y medios de comunicación más utilizados

Los medios de comunicación más utilizados con sus miembros son: página web (1), correo electrónico (2), fax (3), teléfono (4). Menos utilizados son oficios y circulares escritas (5), correo nacional (6) y persona a persona (7). Para la comunicación urgente recurren al fax que llega efectivamente al 90% de sus miembros. Su Secretario Ejecutivo revisa diariamente la actualización de la página web y la consulta para obtener información financiera, artículos de interés y noticias municipales. En una semana la página web ayudó a absolver 30 consultas técnicas en temas jurídicos y de gestión. La AGL registra capa-

cidad interna para actualizar la página web, tarea que se realiza todos los días, habiendo sido, incluso, rediseñada en el último año (2003). En cuanto a su interacción con los medios de comunicación, en el último trimestre (enero-marzo/2004) había enviado 24 boletines de prensa. Adicionalmente, cuenta con un archivo completo de recortes de prensa y revistas desde hace varios años.

14. Condiciones técnicas para la comunicación (equipos, archivos, instalaciones)

Dispone de una planta telefónica con 40 anexos y una red interna de 30 computadoras con acceso a internet y al correo electrónico. Desde hace años implementó un sistema vía Internet propio (Munitel), al que voluntariamente se suscriben las municipalidades y que constituye una de sus principales medios de comunicación y difusión con ellas²⁶⁶. Actualmente están suscritas alrededor de 140 municipalidades (Rosenfeld, abril 5, 2004: 3). En el último trimestre (enero-marzo/2004), su portal web registró 600.000 entradas de usuarios, siendo sus páginas más visitadas las de noticias de las Municipalidades de Puente Alto, San Bernardo y San Miguel. A su entender, estos medios son suficientes para sus actuales necesidades de comunicación, aún cuando “el sistema Munitel, de comunicación por correo electrónico, adolece de fallas técnicas” (Instrumento 4: 7, ACHM). Además, dispone de programas informáticos en la intranet para contabilidad y presupuesto (aún cuando no ha desarrollado *software* propio) y cuenta con una biblioteca virtual con 25 volúmenes. Adicionalmente, en el último año (2003) ha utilizado los siguientes medios de difusión: 6 números de una revista con un tiraje total de 6.000 ejemplares distribuida en un 70% a municipios; 6 cuadernos de capacitación con un tiraje total de 18.000 ejemplares distribuidos en un 80% a municipalidades; 4 discos compactos con un tiraje de 1.000 ejemplares²⁶⁷.

15. Condiciones técnicas para la comunicación de sus miembros/asociados

De 340 municipalidades, 133 (39.1%) tienen acceso a Internet y un número similar (39%) tiene página web²⁶⁸. El informe cualitativo de Rosenfeld señala que algunas de las limitaciones del sistema de internet implementado por la ACHM radica en los grandes

266 “Munitel está conformado con una página Web y casillas e-mail para todos los Alcaldes, Concejales y funcionarios de las Municipalidades que están suscritas al sistema...” (Rosenfeld, abril 5, 2004: 3).

267 El porcentaje restante de distribución de revistas y cuadernos corresponden a los que se entregan por mano a los visitantes de la ACHM.

268 “El número puede ser mayor, ya que la ACHM contabiliza sólo los que están afiliados a Munitel. Muchos municipios pequeños utilizan sistemas de e-mail de empresas privadas y de las personas” (Instrumento5: 4, ACHM).

problemas que tienen las municipalidades “más lejanas y aisladas... para mantenerse conectados -vía teléfono- por lo cual tienden a abandonar su uso y suscripción al sistema”, lo cual limita el acceso a información, consultas, asistencia técnica por parte de las municipalidades más pequeñas. Por otro lado, los funcionarios de éstas exhiben una “escasa cultura informática”, lo cual también limita su acceso y participación en dicho sistema (Rosenfeld, abril 5, 2004: 4).

16. Descripción del flujo comunicacional de la AGL

En un día su Secretario Ejecutivo envió 1.200 y recibió 80 comunicaciones escritas, de sus miembros, entidades de cooperación y organismos estatales (lo que daría un total de 72.000 enviadas y 4.800 recibidas en un trimestre). En cuanto a mensajes electrónicos, se envían alrededor de 1.200 diarios y se reciben 300 (un aproximado de 72.000 enviados y 18.000 recibidos en un trimestre). En un día su Secretario Ejecutivo hizo 20 llamadas telefónicas y recibió 6 de sus miembros. Él estima que un 10% de sus miembros no tienen comunicación con la asociación.

17. La comunicación vista por los informantes externos

Los medios de comunicación más utilizados por las agencias de cooperación son el teléfono, el correo electrónico y persona a persona; por los municipios: correo electrónico, fax, oficios y circulares escritos y página web. Según una alcaldesa consultada, “mantiene mucha relación por e-mail y página web, pero ha disminuido enormemente la relación ‘cara a cara’ y las discusiones sobre temas técnicos importantes para las municipalidades” (Instrumento 9: 4, ACHM).

18. Comunicación de la AGL con IULA-FLACMA

En el último mes cuatro funcionarios ingresaron en 23 ocasiones a la página web de IULA-FLACMA. En cuanto a los informantes externos, solo uno conocía la existencia y trabajo de IULA-FLACMA. A su criterio el trabajo de ésta con la ACHM “es una buena relación política” (Instrumento 12: 6, ACHM).

C. Capacitación

19. La capacitación a los municipios

Dada su escasez de personal, ningún funcionario hace trabajo de campo con los municipios, y, por ende, no proporcionan asistencia técnica *in situ*. Empero, otorgan asistencia a sus miembros “a través de ‘consultas’ técnicas y jurídicas... por teléfono y e-mail” (Rosenfeld, abril 5, 2004: 2). La ACHM “realiza dos Escuelas de Capacitación de temporada (verano e invierno) cada año, dirigidas principalmente a las autoridades, Alcaldes y

Concejales, y directivos municipales” (Rosenfeld, abril 5, 2004: 2-3). En el último trimestre (enero-marzo/2004) realizó 3 eventos de capacitación en temas de gestión-administración, jurídicos, de comunicación/marketing, computación y educación pública, al que asistieron 150 municipios y en el que participaron 550 personas. En las tres ocasiones utilizó salas de reunión externa. Ella dispone de dos salas de reuniones con capacidad para 30 personas y una biblioteca con 500 volúmenes, de consulta manual, abierta al público. En el último año produjo, como material de capacitación, 6 manuales (3.000 ejemplares por manual), 6 números de revista (1.000 por número) y 4 discos compactos. Y, en el tema de descentralización, el libro *Hacia un Nuevo Municipio*. Su Secretario Ejecutivo evalúa la capacitación implementada como “satisfactoria”, en razón de la “muy buena asistencia”, los temas tratados, correspondientes a la “agenda de modernización” y la naturaleza de su población meta: “está dirigida a alcaldes y concejales (80%), principalmente” (Instrumento 3: 9, ACHM). La AGL invierte en actividades de capacitación y asistencia técnica \$6.000 al año.

20. Recuperación y sistematización de prácticas exitosas

La ACHM “ha dado gran importancia a la difusión de ‘buenas prácticas’ municipales entre sus miembros” (Rosenfeld, abril5, 2004: 6). Para su recuperación y sistematización cuenta con un concurso de buenas prácticas, además de una persona encargada del tema. Además, ha implementado una página y un banco de datos en su web y está coorganizando un *Sistema Integral de Buenas Prácticas en Red* (Fondo Saber), junto con la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Municipal (Estado), la Fundación de Superación de la Pobreza (privada) y la cooperación alemana (GTZ) (Rosenfeld, abril5, 2004: 6). En el último año (2003) difundió, entre sus miembros, 104 prácticas exitosas nacionales y 88 extranjeras en múltiples áreas: asociatividad, adultos, educación, cultura, deporte, desarrollo económico, gestión, medio ambiente, mujeres, obras municipales, planificación comunal, salud, turismo y criminalidad. Su conocimiento ha sido, fundamentalmente, fruto de una “recolección propia”, pues no conoce, difunde y/o utiliza las bases de datos de buenas prácticas municipales de nivel internacional (Hábitat, FEMUN, PGU, GTZ, y la PIMEX) (Instrumento 3: 8, ACHM). Para los informantes externos la ACHM debería difundir a nivel nacional e internacional las siguientes experiencias exitosas: el modelo de escuelas de capacitación; el fortalecimiento de sus capítulos regionales (descentralización de la ACHM); la asociatividad municipal para el desarrollo turístico, desarrollo económico local, capacitación al personal municipal y ejecución de proyectos; el debate con el gobierno sobre la calidad de la educación y la evaluación docente; computación para autoridades municipales; defensa de la autonomía frente al gobierno; inversión pública. Como experiencias políticas relevantes se destaca la “representación política multipartidaria que se expresa de esta manera ante el gobierno (capacidad de concertación de políticas municipales)” (Instrumento 12: 6, ACHM).

D. Cooperación

21. Alianzas

Tiene tres proyectos financiados por la cooperación internacional (GTZ-ICLEI-BM) por un monto total de \$500.000 sobre temas de agenda local, descentralización, desarrollo regional y local y alianza de ciudades. Recibe asistencia financiera de la CAF (participación en eventos regionales) y de la USAID (viajes a eventos sobre el tema de drogas). Adicionalmente, la Diputación de Barcelona, GTZ, FAO y el BID le proporcionan asistencia técnica. Actualmente, cuenta un cooperante externo (CONAMA). A nivel nacional, recibe asistencia técnica de los Ministerios de Economía, Interior, Vivienda, Educación y Salud, con quienes interlocuta también políticamente. Igualmente, mantiene interlocución política con la Presidencia de la República. Los informantes externos consultados coinciden en la identificación de estos socios. Ellos añaden, como socio internacional a FLACMA y como socio nacional a la Fundación Nacional Superación Pobreza.

22. La cooperación vista desde los aliados

Dos entidades consultadas (un municipio y una agencia de cooperación internacional) han participado en la formulación de los planes estratégicos y operativos de la AGL (las otras dos instituciones no lo habían hecho). Ninguna de las dos municipalidades había recibido apoyo de la AGL en el plan operativo del 2003. En cambio, los planes operativos de dos cooperantes consultados (estatal e internacional) de ese mismo año, trabajaron para el fortalecimiento institucional de la ACHM en algunas áreas: administración, capacitación, gobierno electrónico y gobernabilidad. Todas las instituciones consultadas la consideran un socio estratégico válido para el trabajo que realizan, indistintamente, en áreas relativas a propuestas de reformas jurídicas, defensa de la autonomía municipal, relación política con el gobierno, programas de fortalecimiento municipal, procesos de descentralización, proyectos de capacitación y asistencia técnica a municipios.

Alex Rosenfeld destaca la necesidad de diferenciar entre la indudable capacidad de interlocución política de la ACHM con el gobierno y los parlamentarios, principalmente, y las relaciones que establece con otros actores públicos o internacionales, en los que su "proactividad... no es la misma, quizás por la falta de capacidad técnica", por lo que los proyectos con las agencias de cooperación no han tenido "la misma importancia". Sin embargo, esto no habría sido un obstáculo para que los capítulos regionales establecieran relaciones de cooperación con aquellos actores. "Al contrario -señala Rosenfeld- la ACHM ha estado en la mejor disposición para que estas agencias implementen programas o proyectos con asociaciones locales" (Abril 5, 2004: 5-6).

23. Percepción de la AGL como mediación entre municipio/Estado central/CTI por parte de miembros y asociados

Dos agencias de cooperación consultadas la consideran como un canal de comunicación apropiado con los municipios. (Instrumento 11: 4, ACHM). Para una autoridad municipal, “a veces” funciona como un canal con la cooperación. El señala que “...en el pasado lo fue, y ahora en el plano internacional se ha disminuido su presencia y capacidad de interlocución con agencias que prestan apoyo a proyectos” (Instrumento 9: 4, ACHM). Excepto un municipio entrevistado, que prefiere trabajar directamente con la cooperación, el resto de informantes apuestan a la doble modalidad de trabajo directo (con los municipios o la cooperación) y mediado por la ACHM. Para el municipio, esta última modalidad es conveniente “porque es la única manera de acceder a intercambios de conocimientos, apoyos o recursos externos”; y es una opción para la cooperación, si se considera que con ello podría fortalecerse “la asociatividad municipal en temas que las municipalidades más pequeñas presentan insuficiencias” (Instrumentos 9 y 12: 7, ACHM).

E. Sostenibilidad

24. Situación patrimonial y financiera

No cuenta con un patrimonio material. Su local de funcionamiento está dado en comodato y tiene un solo vehículo arrendado. No percibe recursos del Estado y en los últimos años “han disminuido los proyectos de cooperación internacional” (la reducida planta profesional “dificulta la capacidad de gestionar proyectos propios”). Además, la asociación, ha tomado la decisión política “de no implementar empresas propias o coaligadas” (Rosenfeld, abril 5, 2004: 2). En el 2003 sus ingresos fueron de \$2'000.000 de los cuales \$1'850.000 (92.5%) correspondieron a aportaciones de sus miembros (cuotas y Red Munitel) y \$150.000 a ingresos propios. Estos ingresos sí son suficientes para cumplir con “las funciones y tareas que está realizando actualmente” (Instrumento 10: 4, ACHM). El porcentaje de morosidad en las aportaciones de sus miembros ha disminuido del 27% en el 2002 al 22% en el 2003. En el 2003, el 25% de sus gastos correspondieron a remuneraciones (\$500.000), el 50% a servicios y suministros (\$1'000.000) y el 25% a asesorías externas y viajes (\$500.000). Anualmente realiza una transferencia para gastos de cada Capítulo y/o Asociación Regional afiliada, por la cantidad equivalente de US\$10.000 (Rosenfeld, abril 5, 2004: 2).

25. Eficiencia y sostenibilidad en la gestión financiera contable

Dispone de un sistema contable y de manejo presupuestario automatizado. En el 2003 no tuvo auditorías externas. Posee una estrategia para recuperar la morosidad en las aportaciones de sus miembros consistente en la “negociación directa para el pago atrasado” y “la negación de beneficios, si están en deuda” (Instrumento 10: 3, ACHM). Según Alex Rosenfeld, “es una organización completamente sostenible mediante el sistema de

pago de cuotas de parte de sus miembros (Municipalidades) ” establecidas “de acuerdo al tamaño de las Comunas”. Adicionalmente, sus programas de capacitación “tienen una gran demanda, y la generación de ingresos que produce asegura su sostenibilidad, e incluso ciertas posibilidades de ampliación en el tiempo”. Por otro lado, la rotación bianual de la presidencia, “asegura un control adecuado de los fondos de la organización, ya que permite establecer un balance de lo realizado en el período de gestión anterior” (Rosenfeld, abril 5, 2004: 5).

26. Percepción de la transparencia y eficiencia del gasto por parte de miembros y asociados

Sobre su solvencia financiera los criterios de los cooperantes externos están divididos: uno opina que sí, mientras otro señala que la AGL “no aporta recursos para programas y proyectos” como quisiera que lo haga (Instrumento 12: 4-5, ACHM). En cuanto a la eficiencia y transparencia con que manejan los fondos de la cooperación nacional e internacional, la autoridad municipal consultada responde positivamente indicando que “se realiza una Cuenta Pública anual”, avalando así la transparencia de la AGL (Instrumentos 9 y 12: 4, ACHM).

F. Contactos

Nombre: Pedro Sabat
Cargo: Presidente
Dirección: Luis Thayer Ojeda 424
Teléfono: 6551730
Fax: 6551651
E. mail: achm@munitel.cl
P. web: www.munitel.cl

Nombre: Jaime Belmar
Cargo: Secretario Ejecutivo
Dirección: Luis Thayer Ojeda 424
Teléfono: 6551730
Fax: 6551651
E. mail: achm@munitel.cl
P. web: www.munitel.cl

Nombre: Juan I. Ugarte
Cargo: Subsecretario Ejecutivo
Dirección: Luis Thayer Ojeda 424
Teléfono: 6551730
Fax: 6551651

E. mail: achm@munitel.cl

P. web www.munitel.cl

Nombre: Mario Chávez
Cargo: Responsable Area Informática

Dirección: Luis Thayer Ojeda 424

Teléfono: 6551730

Fax: 6551651

E. mail: achm@munitel.cl

P. web www.munitel.cl

Nombre: Eugenio González
Cargo: Director de Relaciones Internacionales

Dirección: Luis Thayer Ojeda 424

Teléfono: 6551730

Fax: 6551651

E. mail: achm@munitel.cl

P. web www.munitel.cl

Nombre: Juan Carlos Hernández
Cargo: Director de Desarrollo Institucional

Dirección: Luis Thayer Ojeda 424

Teléfono: 6551730

Fax: 6551651

E. mail: achm@munitel.cl

P. web www.munitel.cl

Nombre: Claudio Radomich
Cargo: Director Jurídico

Dirección: Luis Thayer Ojeda 424

Teléfono: 6551730

Fax: 6551651

E. mail: achm@munitel.cl

P. web www.munitel.cl

G. Investigador que realizó el trabajo de campo

Alex Rosenfeld de la GTZ-Chile

H. Investigador que realizó el perfil de la AGL

Rafael Quintero López

Correo electrónico: bernardoql@yahoo.es

ECUADOR
Perfil de la asociación de municipalidades ecuatorianas (AME)
Primera parte: Información básica

A. Generalidades

Identificación
Nombre de la Asociación: Asociación de Municipalidades Ecuatorianas
Fecha de fundación: 10 de octubre de 1941, como entidad de hecho, hasta 1966 en que es reconocida como entidad de derecho. Siglas: AME País: Ecuador Dirección: Agustín Guerrero E5-24 / Quito-Ecuador Teléfono: (593-2) 2256858 Fax: (593-2) 2442865 E. mail: amemun@interactive.net.ec Página web: www.ame.gov.ec Nombre del Presidente: Leonardo Viteri Velasco Nombre del Ejecutivo: Lcdo. Guillermo Tapia Nicola (Secretario General)

B. Contexto*1. Población*

Población total del país	12'156.608	
Población urbana	7'415.531	61%
Población rural	4'741.077	39%

2. Municipios del país

No. de municipios del país	219	
No. de municipios de AGL	219	100%

3. Base legal municipal

Marco legal que ampara a las municipalidades	Constitución de la República (1998); Ley Orgánica de Régimen Municipal; Ley Especial de Descentralización y Participación Social (1997); Ley Especial de Distribución del 15% del Presupuesto del Gobierno Central para los gobiernos seccionales, la Ley de FODESEC.
Constitución Política 1998	Fortalece la Autonomía Municipal. Concreta el principio de administración descentralizada del Estado.
Ley Reformatoria a la Ley Orgánica de Régimen Municipal, aprobada en julio de 2004	Fortalece autonomía municipal y descentralización, clarifica roles de autoridades locales, amplía facultades de los Alcaldes y ratifica y fortalece a la AME.

C. Estructura orgánica y administrativa de la AGL

1. Base legal de la Asociación

Naturaleza jurídica que ampara a la asociación	
Dispone de estatutos: Si	
Personería jurídica: Si	
Publica: X	Privada:
Asociatividad:	Voluntaria: Obligatoria: X

2. Personal

Numero y distribución del personal de la AGL por funciones				
Nivel	Denominación	Total	Hombres	Mujeres
Político	Comité Ejecutivo	4	4	
	Presidente	1	1	
Técnico-Político	Secretario General	1	1	
Técnico	Técnicos/as	22	16	6
Administrativo	Personal administrativo	15	7	8
Otros		20	6	14
Total		63	35	28

3. Recursos financieros

Ingresos (2003). Fuentes de Financiamiento en US\$ dólares	
Aportaciones de miembros	3'177.788
Ingresos propios	12.970
Transferencias gobierno/Estado	0
Agencias internacionales	112.622
Otras fuentes (crédito interno)	48.383
Otras fuentes	
Total	\$3'351.763

Egresos (2003). Según objeto del gasto en US\$ dólares	
Remuneraciones	641.033
Servicios	349.410
Suministros	64.060
Mantenimiento	
Inversiones	1'807.302
Otros gastos (Activos larga duración)	113.830
Otros gastos (Crédito interno)	46.027
Total	\$3'021.662

Segunda parte: Información adicional sobre el contexto

A. Contexto

1. Condiciones socioeconómicas del país

Ecuador tiene una superficie de 256.370 kms² y una población total de 12'156.608 (2003), de la cual 7'415.531 (61%) es población urbana y 4'741.077 (39%) es población rural. La población en áreas metropolitanas asciende a 1'399.378 habitantes (11.5% del total). Para el 2003 el crecimiento promedio del PIB fue de 2.18%. Los indicadores económico sociales daban cuenta de un 70% de pobreza (2001), un ingreso per cápita de \$3.200 anuales (2002), una tasa de desempleo del 7.7% y un índice de analfabetismo del 7.5% (2003). En cuanto a servicios, para esos mismos años registraba un 81.2% de cobertura de agua potable y un 79% de cobertura de electricidad.

2. Estructura político-administrativa del Estado

Su Estado es unitario. En lo político-administrativo se divide en 22 provincias, 221 cantones y 1.162 parroquias. Registra 219 municipios y una sola área metropolitana (Distrito Metropolitano de Quito).

3. Situación de los municipios como instituciones de representación política

En el Ecuador, la institución municipal “tiene una larga historia” y una gran importancia y potencialidad democrática que se expresa, tanto en su legitimación por la ciudadanía, como en su mayor facilidad para crear mecanismos permanentes de participación y transparencia debido a su proximidad a la base social. “(U) n ejemplo significativo en esta dirección es que el derecho de habeas corpus sea garantizado por el organismo municipal”, dice Néstor Vega (Informe de julio de 2004: 1). Los municipios administran y gobiernan los cantones (territorios) siendo su máxima autoridad el Concejo Municipal, presidido por el Alcalde, cuyo período se extiende por cuatro años. Las próximas elecciones municipales se realizarán el 17 de octubre de 2004. El marco legal que ampara a las municipalidades es la Constitución de la República (1998), la Ley Orgánica de Régimen Municipal, la Ley Especial de Descentralización y Participación Social (1997), la Ley del Fondo de Desarrollo Seccional –FODESEC-, la Ley Especial de Distribución del 15 % del Presupuesto del Gobierno Central para los Gobiernos Seccionales, la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, La Ley Orgánica de Servicio Civil, Carrera Administrativa y Homologación Salarial, entre otras tantas normas jurídicas aplicables a la gestión local. La participación de los municipios en las asignaciones fiscales, a través de las transferencias previstas en la Constitución y la Ley, representan en conjunto un valor global aproximado del 10% frente al Presupuesto General del Estado

4. Indicador político de descentralización del país

A pesar de esta “institucionalidad significativa del municipio, paradójicamente, (el Ecuador) tiene pequeños adelantos reales en la descentralización..” Esto significa que, aún cuando las funciones y atribuciones de los municipios son muy amplias, “los gobiernos locales manejan una porción poco significativa del presupuesto nacional” (Vega, s/f: 1-2). Esto no se ha modificado con la expedición de la Ley de Descentralización “que exigía a los gobiernos locales ser pro-activos en la solicitud de devolución de funciones a las entidades del gobierno central”. “En la práctica -continúa Vega- este diseño se ha encontrado con muchas trabas en el gobierno central y poco interés por parte de los gobiernos seccionales” (s/f: 3). La decisión política del Ejecutivo es aún débil y ambigua a este respecto, particular que, independientemente de los esfuerzos institucionales de la AME por impulsar el proceso descentralizador, registra pequeños y muy concretos avances de los municipios que efectivamente han demandado y asumido la transferencia de competencias, aunque persisten limitaciones en cuanto a la transferencia de recursos fiscales correspondientes.

Los municipios exhiben competencias en las siguientes áreas: derechos (*habeas corpus*); servicio de agua, alcantarillado; caminos, calles, parques y plazas; recolección de residuos; alumbrado público; control de alimentos; control de construcciones; servicio de cementerios; mataderos; normativa urbana. Las siguientes instituciones del Estado central registran competencias sobre el desenvolvimiento de los municipios en el país: Contralo-

ría, Procuraduría, Fiscalía, Ministerio de Finanzas (transferencias), Policía (tráfico), Ministerio de Obras Públicas (caminos).

5. *Las Asociaciones de Gobiernos Locales (AGLs)*

En el Ecuador las asociaciones de municipios históricamente han merecido un tratamiento especial, tanto desde el punto de vista gremial como jurídico normativo. Surgen con fuerza en el siglo anterior, en la década de los cuarenta como resultado de un movimiento panamericano, pero también como respuesta de cohesión nacional frente a una de las guerras territoriales con el Perú. Hasta 1966, fecha en la que AME es reconocida legalmente, el asociativismo municipal era más bien la expresión de hecho de un gremio que buscaba fortalecer tres principios básicos: descentralización, autonomía y democracia local. A partir de 1966, el asociacionismo municipal ecuatoriano, liderado por AME, va incursionando y promocionando otras formas menores de asociación, de tipo regional, provincial y temático que, sin contradecir la presencia nacional de la AME, sumándose y siendo parte del movimiento nacional, tienen todos, “una fuerte institucionalidad”, dada la importancia y presencia del municipio en todas las esferas de la vida social y en la cultura política y que “ vencidos los plazos y tiempos históricos, introducidas reformas legales en paralelo a las evoluciones institucionales, se considere con naturalidad la obligatoriedad de participar en los gremios”. Ello explicaría -según Néstor Vega- que las asociaciones municipales “ como en el caso de la AME... sean creadas por ley nacional, que tengan un carácter de obligatoriedad en cuanto a la pertenencia y que tengan un tácito reconocimiento por parte de las autoridades nacionales” (s/f: 1).

Ecuador cuenta con tres AGLs: a) la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas -AME- (1941) con 219 miembros (100% de municipios); b) el Consorcio de Municipios Amazónicos y de Galápagos -COMAGA- (1983) que agrupa a 49 municipios (22.4%); y c) la Coordinadora de Gobiernos Locales Alternativos -CGLA- (2001) que aglutina a municipios.. de población mayoritariamente indígena. Estas asociaciones “...tienen y asumen... un papel muy importante en el país pues sirven para apoyar la gobernabilidad nacional en función de que representan a un grupo importante de presión a favor de la descentralización, la democracia, la autonomía local y la subsidiaridad y, por ende, permiten la definición de una gobernanza de trabajo” (Vega, s/f: 1). Adicionalmente coexisten otras AGL's que se han constituido mas bien en torno a intereses territoriales y particulares y cuyas acciones fundamentalmente se dirigen a la consecución de apoyos específicos, como las siguientes: AME Guayas, COMUNA, AMA, AMCh, Consorcio de Municipios de Loja, Asociación de Municipios de El Oro, Asociación de Municipios de Los Ríos, Consorcio de Municipalidades de Galápagos, Consorcio de Municipalidades de Morona Santiago; entre otras, que permanentemente interactúan con y reconocen como referente nacional a la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas.

Tercera parte: Ejes temáticos

A. Representatividad

6. Estructura orgánica (órganos, orgánico funcional) y modo de funcionamiento

La AME nació en 1941 “como entidad de hecho” y se mantuvo así hasta 1966 cuando fue reconocida por la Ley de Régimen Municipal (Instrumento 3: 2, AME; Vega, s/f: 1), obteniendo su personería jurídica²⁶⁹. Vega identifica tres etapas en su proceso de desarrollo: una primera, caracterizada por su dependencia del Municipio de Quito, en la que constituía “un club de amigos y un lugar de reivindicaciones gremiales”; una segunda, en la que se independiza del M. de Quito e instala su oficina propia; y una tercera, la de su consolidación, en la que se constituye en “un lugar de servicios a sus miembros... se cambia a un edificio propio y asume responsabilidades de un programa internacional de capacitación a municipios”. Actualmente, es “una de las asociaciones más consolidadas del continente” (Vega, s/f: 2). La AME se define como una entidad de carácter público y asociatividad obligatoria: actualmente el 100% de municipios ecuatorianos son sus miembros. Sus órganos directivos son: La Asamblea General, el Comité Ejecutivo (CE) y el Consejo Nacional (CN), y sus máximos directivos el Presidente y el Secretario General. Tanto sus autoridades, como sus órganos directivos (CE y CN) han sido electos por la Asamblea, habiendo participado en la última elección de Secretario General el 90% (año 2000) y de Comité Ejecutivo-Presidencial el 80% de sus miembros (año 2002). La Asamblea (que no se reúne solo en la sede) se reunió en el 2002 y 2003 por cuatro ocasiones para entrevistarse con los candidatos presidenciales (2002), así como para tratar temas relativos a la descentralización, las reformas a la Ley de Régimen Municipal y la situación económica de los municipios, eventos en los que participaron el 80% de sus miembros. En el mismo período, el Comité Ejecutivo se había reunido por 25 ocasiones (una cada mes, en promedio). Tampoco las reuniones de este organismo se llevaron a cabo solo en la sede (Quito).

269 Véase *Ley de Régimen Municipal*, Título XII: Organismos de Asistencia y Coordinación, Capítulo I: De la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, Sección Ira., Arts 559-557, Quito: Edición de la Corporación de Estudios Jurídicos y Publicaciones, Tercera Edición actualizada a julio de 1977, pág. 127.

7. Cobertura de representatividad por rango de municipios según su población

Municipios según tamaño de población²⁷⁰

Rangos	Número	No. de municipios miembros de la AGL
Menos de 10.000 hab	57	57
10.000-50.000	119	119
50.001-100.000	22	22
100.001-300.000	16	16
300.001-1'000.000	3	3
Más de 1'000.000	2	2
Total municipios	219	219

8. Recursos humanos y sus capacidades

Cuenta con 63 funcionarios/as de los cuales 35 (55.6%) son hombres y 28 (44.4%), mujeres. El nivel político (Comité Ejecutivo, Presidente, Secretario General) registra 6 funcionarios; el nivel ejecutivo (técnico, administrativo y otros) 57 (29 hombres, 28 mujeres). De éstos, 37 son de planta y 20 a contrato (8 técnicos/as y 12 administrativos/as). Tanto el número como las capacidades y destrezas de su personal son suficientes e idóneos para cumplir sus funciones y objetivos institucionales. Durante el 2003 capacitó al personal técnico (no así al administrativo) y seis funcionarios siguieron cursos formales de profesionalización (Maestría en Catastros, Descentralización y Gerencia Pública). La AME proporciona apoyo a los/as empleados/as que se capacitan por su cuenta, facilitándoles “el horario para sus estudios de acuerdo a sus requerimientos (de) servicio” (Instrumento 4:4, AME). El actual orgánico funcional (reformado en agosto de 2003) es conveniente para su gestión y los salarios son competitivos en el mercado laboral del país. “En esta materia -señala un funcionario- se han podido aplicar políticas... en función de su autonomía” (Instrumento 4:5, AME).

9. Percepción de las capacidades técnicas y administrativas por parte de miembros y asociados

Los entrevistados, en general, reconocen una capacidad administrativa, técnica y financiera de la AME para manejar eficientemente los temas de capacitación, asesoría técnica y proyectos que le son requeridos, tanto como los fondos de la cooperación técnica.

270 Para elaborar este cuadro me basé en datos del Registro Civil, el censo de población (25 de noviembre de 2001, cifras actualizadas por el INEC) y del Tribunal Supremo Electoral.

Una autoridad municipal auscultada le reconoce su capacidad técnica, aún cuando señala como su limitación que está “salpicada con la política de sus presidentes con los gobiernos” (Instrumento 9: 3). En general, los entrevistados sí reconocen que AME ha podido sostener y replicar en los municipios la asistencia y capacitación recibida por su institución en temas de gobierno electrónico, manejo de desechos sólidos y fortalecimiento institucional.

10. La representatividad política de la AGL

La AME tiene representantes en los directorios de algunas instituciones estatales (Tribunal Constitucional, Comisión Nacional de Descentralización, Comisión Nacional de Competencias, FISE, Fondo de Solidaridad, Banco del Estado, Consejo Nacional de Tránsito y Transporte Terrestres, Comisión Sectorial de Salarios, Consejo Nacional de Cultura, Consejo Nacional de Archivos, Comisión Nacional del Medio Ambiente, Comisión de Energía Atómica, entre otras). “No existe, imagino, -dice Néstor Vega- comisión que tenga que ver con los municipios o la descentralización a la que no esté invitada la AME”. Además, tiene “relaciones formales... en comités, grupos de trabajo o representaciones”, de larga data (Vega, s/f: 3).

La investigación realizada registró que, en una semana, la AME recibió la visita de 16 representantes municipales para tratar cuestiones técnicas, administrativas y políticas. Entre enero-marzo de 2004, sus máximas autoridades tuvieron 41 reuniones con el Presidente de la República (1), Ministros de Estado (10) y Congresistas (30) para tratar temas del municipalismo. De igual manera, la Presidencia de la República, el CONAM y el Congreso Nacional le hicieron consultas en torno a temas de planificación, ordenamiento territorial y cuestiones legales. En el mismo período, su Presidente y Secretario General realizaron 70 visitas a sus miembros y absolvieron consultas sobre aspectos relativos a la Ley de Servicio Civil, la reforma a la Ley de Régimen Municipal y la descentralización. Asimismo, desarrolló acciones en torno a proyectos de reforma jurídica, administrativa, de finanzas municipales, defensa de la autonomía y descentralización. Sobre esta intensa agenda de representación municipalista y contactos a alto nivel señala Néstor Vega que “puede ser más bien que la AME a veces no tenga capacidad de responder los muchos requerimientos que le hace el gobierno nacional” (s/f: 3).

11. Percepción de la representatividad política de la AGL por parte de miembros y asociados

Los tres informantes del entorno consultados perciben que la política institucional de la AME responde más a las directrices de los partidos políticos que a las de las municipalidades. Sin embargo, dos de ellos (una autoridad municipal y un funcionario de la cooperación técnica internacional) consideran que la Asociación sí representa adecuadamente a las municipalidades frente al gobierno, otras instituciones y la cooperación nacional e internacional.

B. Comunicación

12. Estrategia de comunicación e interlocutores

Dispone de una estrategia de comunicación escrita que la aplica con sus interlocutores y se orienta a analizar la situación del país, proporcionar información sobre aspectos financieros (transferencias, financiamiento de proyectos), noticias del municipalismo y difundir experiencias exitosas. Enfatizan en los temas municipales, de actualidad y en los de descentralización.

13. Sistemas y medios de comunicación más utilizados

Los sistemas más utilizados en la comunicación con sus miembros son: teléfono (1), fax (2), oficios y circulares escritas (3) y persona a persona (4). Menos utilizados son el correo electrónico (5), la página web (6) y el correo nacional (7). Para la comunicación urgente utilizan circulares, fax y teléfono que resultan efectivas con el 100% de miembros. Su Secretario General revisa semanalmente la página web de la AME para consultar información sobre eventos, resoluciones, artículos de interés, foros virtuales y noticias municipales. La asociación registra capacidad interna para actualizar su página web, lo que se realiza cada semana. En lo que a medios de comunicación locales se refiere, la AGL había enviado 6 boletines de prensa entre enero y marzo/2004 y había hecho más de 600 recortes de prensa en el mismo período.

14. Condiciones técnicas para la comunicación (equipos, archivos, instalaciones)

Dispone de 27 líneas telefónicas, una red interna de 70 computadoras con acceso a internet y correo electrónico, una página web que en los tres últimos meses (diciembre-febrero/04) registró un total de 169 entradas de usuarios siendo sus sitios más visitados correo, leyes y descargas. Actualmente, este sistema registra una insuficiencia en sus líneas telefónicas y en la página web (ancho de banda limitado). No dispone de boletín electrónico ni de programas informáticos en la intranet, pero sí ha desarrollado su propio *software* para aplicarlo en contabilidad y presupuesto (PROGFIN), servicios municipales (COSEM) y catastros. Adicionalmente, en el 2003 utilizó los siguientes medios de difusión: a) una revista con un tiraje de 1000 ejemplares; b) 4 hojas divulgativas con un tiraje de 400 ejemplares; y c) un informe de labores, un *brochure* promocional y un tríptico de servicio al cliente. Los dos primeros productos fueron distribuidos en un 70 y 80%. A éste respecto, Néstor Vega señala que “AME hace significativos esfuerzos por llegar a sus miembros con noticias, información de proyectos y leyes”, existiendo, además, “retroalimentación con un número importante de municipios... a través de conversaciones directas...” Asimismo, “publica su revista con bastante regularidad... también manuales” y tiene su portal institucional en el internet. Sin embargo, la misma fuente advierte que “no hay sistemas de retroalimentación institucionalizados... ni se ha fomentado un diálogo

horizontal entre los miembros”, además de que “...en el uso de las tecnologías de la información no ha logrado capitalizar su trabajo”. Sus directivos, por ejemplo, no utilizan el sitio web “como un medio significativo para su comunicación y consideran que este carece de una funcionalidad apropiada” (Vega, s/f: 4).

15. Condiciones técnicas para la comunicación de sus miembros/asociados

De 219 municipios a nivel nacional, 68 (31.1%) tienen acceso a internet y 26 (11.9%) disponen de página web.

16. Descripción del flujo comunicacional de la AGL

La AME sí mantiene un archivo de registro de entrada y salida de comunicaciones escritas. Así, entre enero-marzo/2004 se registró el envío de 974 comunicaciones escritas a miembros, entidades de cooperación internacional y organismos del gobierno nacional, receptándose -para el mismo período- 800 comunicaciones escritas de las mismas fuentes. No dispone, en cambio de un registro de entrada y salida de mensajes electrónicos. Así, en el trimestre solo puede dar cuenta del envío de 15 mensajes electrónicos y la recepción de 55 de parte de miembros, organismos de cooperación y entidades estatales. En un día, su Secretario General puede realizar 20 llamadas telefónicas y recibir 30 llamadas de sus miembros. Según él, solo el 10% de miembros, por distintas razones no tendrían una comunicación regular, sino más bien esporádica con la asociación.

17. La comunicación vista por los informantes externos

Los principales canales de comunicación entre las entidades del entorno investigadas son: persona a persona (1), oficios y circulares escritas (2), teléfono (3), fax (4) y correo electrónico (5).

18. Comunicación de la AGL con FLACMA

Solo su Secretario General había ingresado a la página web de FLACMA por tres ocasiones en el último mes (marzo/2004). Sobre la relación con esta entidad internacional Néstor Vega dice: “La AME por ser la sede de FLACMA siempre ha sido fundamental para la coordinación internacional de los gobiernos locales latinoamericanos. Por ser además una de las asociaciones más institucionalizadas ha sido también un modelo. Sin tener nunca la presidencia de la organización ha participado de manera activa en los comités ejecutivos de la institución regional como en representación de ésta en la organización mundial. Asimismo, en la actualidad ha podido coordinar en todos estos niveles, y con los municipios individuales del país y lograr mantener su representación a nivel internacional” (Vega, s/f: 4-51). La autoridad municipal entrevistada conocía muy bien el trabajo de FLACMA.

C. Capacitación

19. La capacitación a los municipios

La capacitación es muy importante para la AME y “puede ser la primera prioridad institucional” (Vega, s/f: 4). Cien funcionarios/as (entre servidores de planta y contratados) dedican el 30% de su tiempo laboral a ofrecer capacitación y asistencia técnica a los municipios, sobre el terreno. Entre enero-marzo/2004 esta actividad le significó a la AME egresos por \$6.774,99. En el mismo período la asociación organizó 4 eventos de capacitación sobre gestión/administración y financiamiento en el que participaron 15 municipios con un total de 120 participantes. La asociación dispone de 3 salas para capacitación con capacidad para 80 personas y un auditorio con capacidad para 350 personas. Sin embargo, entre enero-marzo utilizó por 15 veces salas de capacitación externa para atender a 600 personas. Dispone de una biblioteca con 6.000 volúmenes y consulta automatizada, permanentemente abierta al público. No cuenta con biblioteca virtual, ni ha realizado cursos de formación virtual. En cuanto a materiales de capacitación, en el 2003 produjo 3 folletos con un tiraje de 400 ejemplares. Su Secretario General evalúa la capacitación realizada como satisfactoria, en tanto “hay respuesta favorable de los señores alcaldes” (Instrumento 3: 9, AME).

20. Recuperación y sistematización de prácticas exitosas

Cuenta con sistemas para recuperar y sistematizar las prácticas exitosas de sus miembros (concurso de buenas prácticas y una persona encargada del tema). El informe de Vega señala que está trabajando con un sistema nacional de reconocimiento a buenas prácticas de administración sectorial (s/f: 4). En el 2003, difundió experiencias exitosas de sus miembros en las áreas administrativa, financiera y de financiamiento, de capacitación, en gobernabilidad y en gobierno electrónico. Asimismo, conocen y difunden las bases de datos de buenas prácticas municipales (Mejores Prácticas de Hábitat, Concurso de Género de la FEMUN y el PGU y el PIMEX). Para los/as informantes externos consultados/as la AME debería difundir sus experiencias exitosas en catastros -ordenamiento territorial-, en planificación, elaboración de planes estratégicos de sus municipios, reforma a la Ley de Régimen Municipal, así como en defensa de la autonomía, promoción de la descentralización y gobierno electrónico. En lo pertinente a la representación política, las mismas fuentes indican como relevantes sus experiencias de lucha por la descentralización, los procesos de los municipios de Quito, Guayaquil, Cuenca, Loja y Cotacachi, “su campaña y estrategia para colaborar con el Congreso para modernizar el trabajo municipal” (Instrumento 12: 20, AME).

D. Cooperación

21. Alianzas

Recibe asistencia técnica y/o financiera de la AECI, el BID, el BM, la CAF, DANIDA, GTZ, PNUD, SNV, USAID, UNICEF, UNFPA, y la cooperación belga y cuenta con dos cooperantes de la UVOB. Actualmente ejecuta 6 proyectos con fondos de la cooperación internacional (UNFA, UNICEF, CAF, PNUD, CARE, ARD, SIGEF, UVOB) por un monto superior a los \$400.000 dólares²⁷¹, en temas de población, maternidad, descentralización, entre otros. A nivel nacional, mantiene contacto y coordinación permanente con el Ministerio de Economía y Finanzas, cuenta con apoyo específico en materia de asistencia técnica de los Ministerios de Vivienda, Salud, Turismo y coordina acciones con el CONCOPE y el CONAM. Adicionalmente, mantiene interlocución política con estas entidades, así como con la Presidencia de la República, el Banco Central y el Congreso Nacional. Los informantes externos consultados reconocen los siguientes socios internacionales: CARE, Cooperación Española, USAID, PNUD, BID, UNICEF, GTZ, Banco Mundial, en proyectos en áreas de gobierno electrónico, descentralización, salud, género, planificación, control, ambiente, municipalidades y desarrollo. Como sus socios nacionales identifican a: CONCOPE y el INNFA en temas de descentralización, familia y niñez.

22. La cooperación vista desde los aliados

De las entidades externas entrevistadas, solo una había participado en la formulación de los planes estratégicos y operativos de la AME. Por otro lado, los planes operativos del 2003 de dos entidades (pública e internacional) trabajaron para el fortalecimiento institucional de la AGL en las siguientes áreas: administrativa, financiera, capacitación, gobernabilidad, gobierno electrónico, financiamiento, área estratégica, salud, turismo y ambiente. Las tres fuentes señalan que la AME ha sido un socio estratégico válido para su trabajo en el país, indistintamente, en las áreas de defensa de la autonomía municipal, fortalecimiento municipal, descentralización, capacitación, propuestas de reformas jurídicas, relación política con el gobierno y asistencia técnica a municipios.

23. Percepción de la AGL como mediación entre municipio/Estado central/CTI por parte de miembros y asociados

Los tres informantes externos prefieren relacionarse directamente con los municipios y, en el caso del municipio consultado, directamente con la cooperación técnica. No

271 Se tiene el dato para cuatro proyectos cuyo monto de financiamiento asciende a \$390.000.

obstante, los tres reconocen que AME sí es un canal apropiado de comunicación entre las agencias de cooperación nacional e internacional y los municipios. Un funcionario internacional indica que “ha mejorado mucho eso”, mientras el alcalde consultado señala que “la AME es (un) vehículo más directo para que los fondos sí lleguen a los municipios” (Instrumentos 11 y 9: 4, AME).

E. Sostenibilidad

24. Situación patrimonial y financiera

Cuenta con patrimonio material: su local, de más de 3.000 m², es propio, además de disponer de un parque automotor compuesto de 8 vehículos propios y 7 vehículos en comodato (del B. del Estado). Sus ingresos en el 2003 fueron de \$3'351.763 provenientes, en el 94.8% de aportaciones de sus miembros y apoyo de cooperantes, actualmente insuficientes para cumplir todos sus objetivos y funciones. Sus egresos en el mismo año fueron \$3'021.661, destinados: \$ 1'807.302 a inversiones, \$641.033 a remuneraciones, \$349.410 a servicios, \$64.060 a suministros y \$ 159.857 a otros gastos.

25. Eficiencia y sostenibilidad en la gestión financiera contable

No registra morosidad en las aportaciones de sus miembros en los dos últimos años (2002-2003). A este respecto, Néstor Vega sostiene que “(l) a sostenibilidad de la asociación está garantizada... Por ley recibe una transferencia a cargo de los presupuestos municipales mediante un fideicomiso directo” (s/f: 4). Cuenta con un sistema contable y manejo presupuestario automatizado y los fondos de la cooperación internacional son manejados aparte por un/a funcionario/a mediante un sistema manual. En el 2003 registró una auditoría externa por parte de la Contraloría General del Estado, cuyos resultados finales ratifican el buen funcionamiento y correcta administración de los recursos públicos que la entidad maneja.

26. Percepción de la transparencia y eficiencia del gasto por parte de miembros y asociados

La agencia de cooperación internacional entrevistada reconoce un manejo eficiente y transparente de los recursos. Otras fuentes no tienen conocimiento sobre este punto.

F. Contactos

Nombre: Lcdo. Guillermo Tapia Nicola
Cargo: Secretario General
Dirección: Agustín Guerrero E5-24 / Quito-Ecuador
Teléfono: (593-2) 2274977
Fax: (593-2) 2442865
E. mail: amemun@impsat.ec
P. web: www.ame.gov.ec

Nombre: Arq. Gonzalo Bustamante
Cargo: Coordinador MIC-AME-DAF
Dirección: Agustín Guerrero E5-24 / Quito-Ecuador
Teléfono: (593-2) 2274977
Fax: (593-2) 2442865
E. mail: amemun@impsat.ec
P. web: www.ame.gov.ec

Nombre: Pablo Estupiñán
Cargo: Coordinador de Servicio al Cliente y Relaciones Públicas
Dirección: Agustín Guerrero E5-24 / Quito-Ecuador
Teléfono: (593-2) 2274977
Fax: (593-2) 2442865
E. mail: amemun@impsat.ec
P. web: www.ame.gov.ec

Nombre: Ing. Juan Francisco Nieto
Cargo: Director de Gestión de Fortalecimiento Municipal
Dirección: Agustín Guerrero E5-24 / Quito-Ecuador
Teléfono: (593-2) 2274977
Fax: (593-2) 2442865
E. mail: amemun@impsat.ec
P. web: www.ame.gov.ec

Nombre: Dr. Angel Torres
Cargo: Director Asesoría Jurídica
Dirección: Agustín Guerrero E5-24 / Quito-Ecuador
Teléfono: (593-2) 2274977
Fax: (593-2) 2442865
E. mail: amemun@impsat.ec
P. web: www.ame.gov.ec

298 / Rafael Quintero López

Nombre: María E. Sandoval
Cargo: Directora Administrativa y Financiera
Dirección: Agustín Guerrero E5-24 / Quito-Ecuador
Teléfono: (593-2) 2274977
Fax: (593-2) 2442865
E. mail: amemun@impsat.ec
P. web: www.ame.gov.ec

G. Investigador/es que realizaron el trabajo de campo

Rafael Quintero López y Nestor Vega

H. Investigador que preparó este perfil de la AGL:

Rafael Quintero López
Correo electrónico: bernardoql@yahoo.es

ECUADOR**Perfil del Consorcio de Municipios amazónicos y Galápagos (COMAGA)****Primera parte: Información básica****A. Generalidades**

Identificación
Nombre de la Asociación: Consorcio de Municipios Amazónicos y Galápagos
Fecha de fundación: 11 de marzo de 1953 Siglas: COMAGA País: Ecuador Dirección: Pasaje Carlos Ibarra 176 y Av. 10 de agosto; Edificio Yuraj Pirca, 5to. Piso Teléfono: (593-2) 2950699; 2950729; 2282216 Fax: (593-2) 2950699 E. mail: comaga@andinanet.net Página web: no tiene Nombre del Presidente: Carlos Díaz Nombre del Ejecutivo: Edgar Córdova (Secretario General)

B. CONTEXTO*1. Población*

Población total del país	12'156.608	
Población urbana	7'415.531	61%
Población rural	4'741.077	39%

2. Municipios del país

No. de municipios del país	219	
No. de municipios de AGL	48	21.9%

3. Base legal municipal

Marco legal que ampara a las municipalidades	Constitución de la República (1998); Ley Orgánica de Régimen Municipal; Ley Especial de Descentralización y Participación Social (1997); Ley Especial de Distribución del 15% del Presupuesto del Gobierno Central para los gobiernos seccionales; Ley de FODESEC.
Constitución Política 1998	Fortalece la Autonomía Municipal. Concreta el principio de administración descentralizada del Estado.
Ley Reformatoria a la Ley Orgánica de Régimen Municipal, aprobada en julio de 2004	Fortalece autonomía municipal y descentralización, clarifica roles de autoridades locales, amplía facultades de los Alcaldes.
Estatuto del Consorcio, Registro Oficial No. 253, 26 de enero de 2001	

C. Estructura orgánica y administrativa de la AGL

1. Base legal de la Asociación

Naturaleza jurídica que ampara a la asociación		
Dispone de estatutos: Si		
Personería jurídica: Si		
Pública: X	Privada:	
Asociatividad:	Voluntaria:	Obligatoria: X

2. Personal

Numero y distribución del personal de la AGL por funciones				
Nivel	Denominación	Total	Hombres	Mujeres
Político	Comité Ejecutivo	9	9	
	Presidente	1	1	
Técnico	Técnicos/as	3	3	
Administrativo	Personal administrativo	8	2	6
Otros		2 ²⁷²	2	
Total		23	17	6

272 Un administrativo a contrato (hombre) y un cooperante (hombre).

3. Recursos financieros

Ingresos (2002). Fuentes de Financiamiento en US\$ dólares	
Aportaciones de miembros	107.200
Ingresos propios	16.000
Transferencias gobierno/Estado	
Agencias internacionales	
Otras fuentes	3.830
Otras fuentes	
Total	\$127.030

Egresos (2002). Según objeto del gasto en US\$ dólares	
Remuneraciones	72.544,66
Servicios	28.000
Suministros	18.100
Mantenimiento	
Inversiones	
Otros gastos	5.100
Otros gastos	
Total	\$123.744,66

Segunda parte: Información adicional sobre el contexto

A. Contexto

1. *Condiciones socioeconómicas del país* (Véase pag. 286)
2. *Estructura político-administrativa del Estado* (Véase pag. 286)
3. *Situación de los municipios como instituciones de representación política* (Véase pág. 287)
4. *Indicador político de descentralización del país* (Véase pág. 287-288)
5. *Las Asociaciones de Gobiernos Locales (AGLs)* (Véase pág. 288)

Tercera parte: Ejes temáticos

A. Representatividad

6. Estructura orgánica (órganos, orgánico funcional) y modo de funcionamiento

El COMAGA fue creado por decreto del Ministerio de Gobierno el 11 de marzo de 1953, en un período de “centralización muy fuerte... de la planificación estatal”, por lo que tuvo que “nadar contra corriente”, situación que ha cambiado poco en la actualidad en la que se registra una “institucionalidad del gobierno central... muy fuerte” y muy poca “voluntad de descentralizar” (Vega, s/f: 1). Sin embargo, a cincuenta y un años de su fundación, el COMAGA “tiene mayoría de edad” y es una “asociación consolidada” en el concierto del asociativismo municipal (Vega, s/f: 3). En lo relativo a su perfil institucional, es una entidad de carácter público y asociatividad obligatoria. “(T)odo municipio existente en el territorio amazónico... es automáticamente (su) miembro...” (Vega, s/f: 1, pn). Es pues, además, una organización de carácter regional, al registrar como miembros a municipios (instituciones) de la región amazónica y de Galápagos, aceptando también a asociaciones de gobiernos locales, alcaldes y concejales. En la actualidad registra 48 municipios afiliados (21% del total) que representan al 5% de la población total del país (Vega, s/f: 2). Su estructura dirigente está conformada por la Asamblea y el Directorio a cuya cabeza está su Presidente. La gestión técnica está a cargo de un Secretario General. Tanto el Directorio cuanto el Presidente y el Secretario General son electos por la asamblea. Las dos últimas elecciones de presidente contaron con la representación de entre el 93% y el 100% de sus miembros. Entre 2002 y 2003 la asamblea se reunió por cinco ocasiones con motivo de las elecciones de autoridades, así como para la discusión de temas relativos a las transferencias y compromisos del gobierno y para decidir la adquisición de maquinaria. En ellas participaron entre el 93 y el 100% de sus miembros. Dichas reuniones tuvieron lugar “en toda la región” (Instrumento 3: 4, COMAGA). En el mismo período el Directorio se reunió por 12 ocasiones en Quito, sede de la asociación. Dados los “fuertes problemas naturales” de la región amazónica, el Directorio se reúne solo “por excepción” en estas provincias (Instrumento 3: 4, COMAGA).

7. Cobertura de representatividad por rango de municipios según su población

Municipios según tamaño de población

Rangos	Número	No. de municipios miembros de la AGL
Menos de 10.000 hab	57	30
10.000-50.000	119	17
50.001-100.000	22	1
100.001-300.000	16	0
300.001-1'000.000	3	0
Más de 1'000.000	2	0
Total municipios	219	48

8. Recursos humanos y sus capacidades

Su planta está compuesta por 23 funcionarios/as de los cuales 17 (74%) son hombres y 6 (26%) son mujeres. Según nivel, el político registra 10 personas (hombres), el técnico 2 (hombres), el administrativo 8 (2 hombres, 6 mujeres), más un administrativo a contrato y un cooperante (ambos hombres). El número es insuficiente para cumplir con los objetivos institucionales (pero no se indica el porcentaje de déficit) aún cuando su personal técnico posee capacidades y destrezas idóneas para el cumplimiento de sus funciones (no así el administrativo). En el 2003 sí capacitó a su planta en contabilidad y gerencia municipal (en el marco de un proyecto en ejecución). Adicionalmente, dos funcionarios siguieron cursos formales de profesionalización en gerencia municipal, administración financiera y formulación y evaluación de proyectos. El COMAGA no dispone de recursos para apoyar a los empleados/as que se capacitan por su cuenta. Sobre el actual orgánico-funcional hay cierta discrepancia: una señala que no es conveniente: “descentralizado; falta clasificar y delegar funciones”; otro, en cambio, señala que “es nuevo” y adecuado a su actual gestión (Instrumentos 4 y 8: 5, 2, COMAGA). En cuanto a los salarios, no son competitivos en el mercado laboral del país.

9. Percepción de las capacidades técnicas y administrativas por parte de miembros y asociados

Los tres informantes del entorno consultados consideran que tiene la capacidad técnica para apoyar a las municipalidades en sus demandas y que constituye una contraparte técnica solvente para la ejecución de programas y proyectos. Asimismo, le reconocen capacidad administrativa y financiera para manejar eficientemente los fondos de la cooperación nacional e internacional, así como capacidad para sostener y replicar en los municipios la capacitación por él receptada de parte de la cooperación técnica en áreas ambientales, institucionales y productivas. Se indica que “está fortaleciendo actualmente

un equipo técnico” y que “ya maneja fondos y lo hace bien, es eficiente”, “por los resultados obtenidos anteriormente” (Instrumento 11: 2-4, 7, COMAGA).

10. La representatividad política de la AGL

COMAGA es una entidad representativa de los gobiernos locales amazónicos y de Galápagos²⁷³. Su peso político está en directa relación a la población de estos municipios y de ella depende la forma “cómo el gobierno central le mira” (Vega, s/f: 1). Dicha realidad pudo constatarse en el trabajo de campo. En efecto, en una semana el COMAGA dice haber recibido 17 visitas de autoridades y funcionarios municipales para tratar cuestiones técnicas, administrativas y políticas. Asimismo en el trimestre (enero-marzo/2004) registró 7 reuniones con altas autoridades estatales para tratar temas del municipalismo (Presidente de la República, 1; ministros, 2; congresistas, 4), (aunque ningún órgano gubernamental le solicitó criterios en torno a algún tema pertinente a los municipios en el mismo período). Sus directivos realizaron, en el mismo trimestre, ocho visitas a sus miembros y les hicieron consultas en relación al cumplimiento de la vitalidad y las comunicaciones de la región (troncal amazónica), impulsando acciones políticas para la defensa de la autonomía municipal.

11. Percepción de la representatividad política de la AGL por parte de miembros y asociados

Los tres informantes externos consultados consideran que el nombramiento de su directiva ha sido legítimo y democrático, argumentándose que “...estaban todos y se presentaron alternativas y se recogieron democráticamente” (Instrumento 11: 3, COMAGA). Asimismo, consideran que sí representa adecuadamente a las municipalidades frente al gobierno: “es la representación regional de la Amazonía”, se indica (Instrumento 9: 2, COMAGA). En cuanto a las directrices que sigue su política institucional, los tres informantes coinciden en que ésta sigue las orientaciones de los municipios y no las de los partidos políticos.

B. Comunicación

12. Estrategia de comunicación e interlocutores

No cuenta con una estrategia de comunicación formal (escrita), pero tiene una estrategia que la aplica con sus interlocutores y que tiene como temas principales la infor-

273 En realidad, lo es también de dos provincias de la sierra, pues los Municipios de Baños (de Tungurahua) y de Penipe (de Chimborazo) son también asociados. Estos dos cantones tienen la mayor parte de sus territorios en la geografía serrano-amazónica.

mación a sus miembros, la difusión de las decisiones de su Directorio y las transferencias de recursos.

13. Sistemas y medios de comunicación más utilizados

Los medios más utilizados en la comunicación con sus miembros son: teléfono (1), fax (2), correo electrónico (3), correo nacional (4), persona a persona (5) y oficios y circulares escritas (6). Para la comunicación urgente recurren al fax que llega efectivamente al 100% de sus miembros. Al parecer, su directivo no ingresa diariamente al internet.

14. Condiciones técnicas para la comunicación (equipos, archivos, instalaciones)

Dispone de 3 líneas telefónicas y ocho computadoras con accesos individuales a internet, indicándose que el número de líneas es insuficiente para sus necesidades de comunicación. Aún no cuenta con un sitio web. Tiene programas informáticos en la intranet para contabilidad, presupuesto, control de transferencias a municipio, recursos humanos y nómina, pero no ha desarrollado su propio *software*. Tampoco dispone de boletín electrónico. En el último año (2003) utilizó como medios de difusión una revista (un número) con un tiraje de 1.000 ejemplares y un video institucional con un tiraje de 12 ejemplares. En cuanto a su interacción con los medios de comunicación locales, en el mismo período no envió ningún boletín de prensa, habiendo recortado 12 informaciones de prensa. Según Néstor Vega, “COMAGA hace grandes esfuerzos por llegar a sus miembros con noticias, información de proyectos y leyes, pero los sistemas de retroalimentación son insuficientes”, determinados por la “deficiencia de la infraestructura de comunicaciones” de esta región. Adicionalmente, destaca que la AGL “...tampoco está utilizando las nuevas tecnologías de la comunicación”, lo que limita mucho su comunicación no solo con la comunidad nacional, sino también con la internacional (Vega, s/f: 3).

15. Condiciones técnicas para la comunicación de sus miembros/asociados

Sus directivos estiman que son 41 los municipios que tienen acceso a internet y que dos de sus miembros disponen de página web.

16. Descripción del flujo comunicacional de la AGL

En una semana envió 100 comunicaciones escritas y recibió 59 de sus miembros, entidades de cooperación y organismos gubernamentales (unas 1.200 enviadas y 708 recibidas en el trimestre). En cuanto a mensajes electrónicos, en un día su Director Ejecutivo envió 42 correos electrónicos y recibió 56 de los mismos interlocutores (lo que daría un total de 2.520 enviados y 3.360 recibidos en el trimestre). En el mismo día, la autoridad mencionada indica que hizo 20 llamadas telefónicas y recibió 30 de sus miembros. El estima que entre un 4% y 5% de sus miembros no tienen comunicación con la asociación.

17. La comunicación vista por los informantes externos

Los principales canales utilizados por los informantes externos en su comunicación con la AGL son: persona a persona (1), teléfono (2), oficios y circulares escritas (3), fax (4).

18. Comunicación de la AGL con IULA-FLACMA

En el último mes (marzo/2004) ningún funcionario ingresó a la página web de IULA-FLACMA. Dos de los tres informantes externos desconocen la labor de IULA-FLACMA; uno la conoce “indirectamente”, no por experiencia previa (Instrumento 12: 6, COMAGA).

C. Capacitación

19. La capacitación a los municipios

“El COMAGA basa mucha de su fortaleza en la capacitación que brinda a sus miembros”, señala Néstor Vega (s/f: 3). Cuatro funcionarios hacen trabajo de campo con los municipios proporcionándoles capacitación y asistencia técnica y destinando el 40% de su tiempo a ello. En el último trimestre (enero/marzo/2004) esto le significó un egreso de \$345. En este mismo período, realizó un evento de capacitación sobre elaboración de agendas locales, en el que participaron 30 personas. En términos de infraestructura, tiene una sala de reunión con capacidad para 45 personas. En el mismo trimestre utilizó por cuatro ocasiones salas de reunión externas. En el último año no produjo material de capacitación. Su Director Ejecutivo evalúa la capacitación impartida como “satisfactoria” dado el “número de participantes, y, más que (por) la frecuencia, por la calidad” pues se realiza mediante un convenio establecido con la Politécnica y la Universidad SEK. Para Néstor Vega, a pesar de que la capacitación es una de sus fortalezas, el COMAGA “...desgraciadamente carece de un apoyo significativo para hacer este trabajo...” (s/f: 3).

20. Recuperación y sistematización de prácticas exitosas

No cuenta con un sistema para recuperar y sistematizar las prácticas exitosas de sus miembros, pero conoce las bases de datos de buenas prácticas municipales de Hábitat y URBANET, aunque no las difunde y utiliza. Desconoce las bases de FEMUN, PGU y la PI-MEX. La que sí conoce y utiliza es *Toolkit*. En el último año (2003), ha difundido entre sus miembros prácticas exitosas en las áreas administrativa, financiera, en capacitación, gobernabilidad, financiamiento, mancomunidad, elaboración de agendas, sistemas de saneamiento y medio ambiente. Los informantes externos destacan las siguientes experiencias de la AGL como susceptibles de difusión nacional e internacional: competencias ambientales de los municipios y opción política por el desarrollo sustentable; autogestión para el

desarrollo de capacidades; implementación mancomunada de proyectos; promoción de una estrategia regional de desarrollo; y experiencias de trabajo con otros países (Costa Rica, Chile)

D. Cooperación

21. Alianzas

A nivel internacional, recibe asistencia financiera y técnica de la GTZ para la ejecución de tres proyectos en áreas de elaboración de agendas locales (con apoyo adicional de ICLEI), capacitación y apoyo a la producción, por un monto de \$138.000, y con tiempos de ejecución que oscilan entre uno y cinco años. A nivel nacional, cuenta con el apoyo del BEDE y ECORAE para la ejecución de dos proyectos en áreas de infraestructura (adquisición de maquinaria) y productiva (cultivos orgánicos) por un monto de \$7'700.000²⁷⁴. Adicionalmente, ejecuta otro proyecto productivo (cacao orgánico) por un monto de \$40.000, que cuenta con asesoría técnica de la GTZ. Fuentes financieras también son el Ministerio de Economía y el Banco Central. Del ECORAE y del Ministerio de Vivienda recibe asistencia técnica. Establece una escasa interlocución política con la Presidencia de la República y el Ministerio del Interior y una mediana interlocución con ECORAE. A estos nombres, también reconocidos por los informantes, se añadirían como otros socios nacionales, según ellos, los de los Ministerios de Ambiente, OO. PP. y de ONGs amazónicas especializadas en temas agrícolas, de infraestructura y ambientales.

22. La cooperación vista desde los aliados

Dos de las tres instituciones externas consultadas habían participado en la formulación de los planes estratégicos y operativos del COMAGA y un municipio había contado con su apoyo en la elaboración de su plan operativo (2003). Por otro lado, en el plan operativo (2003) de los dos cooperantes externos se había trabajado para el fortalecimiento de la AGL en las áreas administrativa, financiera, capacitación, gobernabilidad, financiamiento, relación con el gobierno y control a los municipios. Un funcionario internacional puntualiza que “ayudan en aspectos coyunturales que se presentan” (Instrumento 12: 5, COMAGA). Para el municipio entrevistado es frecuente apoyarse en la AGL para la ejecución de programas y proyectos. Asimismo, según la misma fuente, COMAGA habría incorporado a su gestión los temas de descentralización, ambiente, género y gobernabilidad a sugerencia del municipio. Las tres instituciones consultadas coinciden en apreciar al consorcio como un socio estratégico válido para su trabajo en el país, indistintamente, en

274 “Fortalecimiento de Unidades Municipales de Desarrollo” por un monto de \$200.000 (con ECORAE); y “Adquisición de Maquinaria Vial” por \$7'500.000 con el BEDE.

propuestas de reformas jurídicas, defensa de la autonomía municipal, relación política con el gobierno, programas de fortalecimiento municipal, procesos de descentralización, proyectos de capacitación y asistencia técnica a municipios.

23. Percepción de la AGL como mediación entre municipio/Estado central/CTI por parte de miembros y asociados

Según los tres informantes del entorno institucional, el COMAGA constituye un canal apropiado entre los municipios y la cooperación. Para un funcionario de la cooperación técnica internacional, “es el medio más legítimo” ya que la “legitimidad viene de la representación”, y, con ella “no hay predominio del tema político”. El funcionario público consultado, en cambio, destaca que “tiene relación directa con los alcaldes” y el alcalde entrevistado señala que “somos la representación regional” (Instrumentos 9, 11, 12: 4, COMAGA). Estas dos instituciones prefieren apostar por un trabajo a dos puntas: directamente con los municipios y a través de la asociación. En cambio, el alcalde mencionado prefiere la intermediación de COMAGA “porque tiene más representación y más capacidad de negociación” (Instrumento 9: 7, COMAGA).

E. Sostenibilidad

24. Situación patrimonial y financiera

Dispone de patrimonio material: su local de funcionamiento es propio, registrando la propiedad de dos vehículos. En el 2002 sus ingresos fueron de \$127.030, de los cuales \$107.200 (84.4%) correspondieron a aportaciones de miembros, \$16.000 (12.6%) a ingresos propios y \$3.830 (3%) a otras fuentes no especificadas. En el 2002-2003 no se registró morosidad en las aportaciones de sus miembros. Según se indica, estos ingresos son suficientes para cumplir con sus objetivos y funciones. En cuanto a sus gastos, estos ascendieron a \$123.744,66 en el 2002, de los cuales \$72.544,66 (58.6%) correspondieron a remuneraciones, \$46.100 (37.3%) a servicios y suministros, y \$5.100 (4.1%) a otros gastos.

25. Eficiencia y sostenibilidad en la gestión financiera contable

Dispone de un sistema contable y de manejo presupuestario automatizado, así como de un sistema financiero específico para el manejo de los fondos de la cooperación internacional. En el 2003 no registró auditorías externas (la última realizada por la Contraloría General del Estado fue en el 2003). Esta asociación tiene garantizada su sustentabilidad dado que la membresía de los municipios “viene... complementada por una cuota... también automática”. Además, están los servicios de capacitación que brinda (Vega, s/f: 1).

26. *Percepción de la transparencia y eficiencia del gasto por parte de miembros y asociados*

No hay consenso entre los informantes externos acerca de su solvencia financiera como contraparte en la ejecución de proyectos (para uno sí lo sería, mientras otro señala que "...es básicamente una administradora de recursos y no una financista"). En lo que sí coinciden las tres fuentes es en el manejo transparente y eficiente de los recursos de la cooperación técnica nacional e internacional por parte de la AGL. Al referirse a esto, una agencia de cooperación técnica internacional señala que su manejo es "claro como el agua", mientras que el funcionario público dice que esto "se hace evidente en los trabajos que realizamos en común", y el alcalde entrevistado expone como su evidencia que son "controlados por la Contraloría" (Instrumentos 9, 11, 12: 4, COMAGA).

F. Contactos

Nombre: Arq. Edgar Córdova
Cargo: Secretario General
Dirección: Pasaje Carlos Ibarra 176 y Av. 10 de Agosto, Edificio Yuraj Pirca
Teléfono: (593-2) 2282216; 2950699; 2950729
Fax: (593-2) 2950699
E. mail: comaga@andinanet.net

Nombre: Arq. Edison Meza
Cargo: Asesor Técnico
Dirección: Pasaje Carlos Ibarra 176 y Av. 10 de Agosto, Edificio Yuraj Pirca
Teléfono: (593-2) 2282216; 2950699; 2950729
Fax: (593-2) 2950699
E. mail: comaga@andinanet.net

Nombre: Jessica Fernández
Cargo: Contadora
Dirección: Pasaje Carlos Ibarra 176 y Av. 10 de Agosto, Edificio Yuraj Pirca
Teléfono: (593-2) 2282216; 2950699; 2950729
Fax: (593-2) 2950699
E. mail: comaga@andinanet.net

G. Investigadores que realizaron el trabajo de campo

Jorge Proaño (Instrumentos: 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 12) y Rafael Quintero López (Instrumentos: 1, 9, 11 y completó el 4, 7 y 10). Nestor Vega, en base a instrumentos recogidos por Jorge Proaño, hizo un informe sobre Comaga, en junio 2004.

H. Investigador que preparó este perfil de la AGL

Rafael Quintero López

Correo electrónico: bernardoql@yahoo.es

ECUADOR

Perfil de la Coordinadora de gobiernos locales .alternativos (CGLA)

Primera parte: Informacion básica

A. Generalidades

Identificación
Nombre de la Asociación: Coordinadora de Gobiernos Locales Alternativos
Fecha de fundación: Febrero 2001 Siglas: CGLA País: Ecuador Dirección: Lugo E13-04 y Pasaje A, 2do. Piso (Diagonal a Los Chasquis), Quito, Ecuador Teléfono: (593-2) 3227054 Fax: (593-2) 3227054 E. mail: goblocal@interactive.net.ec Página web: No tiene Nombre del Presidente: Milton Barragán Nombre del Ejecutivo: Patricio Quezada (Secretario Técnico)

B. Contexto

1. Población

Población total del país	12'156.608	
Población urbana	7'415.531	61%
Población rural	4'741.077	39%

2. Municipios del país

No. de municipios del país	219	
No. de municipios de AGL	27 ²⁷⁵	12.3%

3. Base legal municipal

Marco legal que ampara a las municipalidades	Constitución de la República (1998); Ley Orgánica de Régimen Municipal; Ley Especial de Descentralización y Participación Social (1997); Ley Especial de Distribución del 15% del Presupuesto del Gobierno Central para los gobiernos seccionales; Ley de FODESEC.
Constitución Política 1998	Fortalece la Autonomía Municipal. Concreta el principio de administración descentralizada del Estado.
Ley Reformatoria a la Ley Orgánica de Régimen Municipal, aprobada en julio de 2004	Fortalece autonomía municipal y descentralización, clarifica roles de autoridades locales, amplía facultades de los Alcaldes.

C. Estructura orgánica y administrativa de la AGL

1. Base legal de la Asociación

Naturaleza jurídica que ampara a la asociación		
Dispone de estatutos: Si		
Personería jurídica: Si		
Publica:	Privada: X	
Asociatividad:	Voluntaria: X	Obligatoria

2. Personal

Numero y distribución del personal de la AGL por funciones				
Nivel	Denominación	Total	Hombres	Mujeres
Político	Comité Ejecutivo	8	8	
	Presidente	1	1	
Técnico	Técnicos/as	3	1	2
Administrativo	Personal administrativo	1		1
Otros		3	1	2
Total		16	11	5

3. Recursos financieros

Ingresos (2003) (referencial). Fuentes de Financiamiento en US\$ dólares	
Aportaciones de miembros	
Ingresos propios	
Transferencias gobierno/Estado	
Agencias internacionales	12.952,64
Otras fuentes	15.056,88
Otras fuentes	
Total	\$28.009,52

Egresos (2002). Según objeto del gasto en US\$ dólares	
Remuneraciones	5.000
Servicios	13.200
Suministros	500
Mantenimiento	700
Inversiones	
Otros gastos	5.370,28
Otros gastos	750
Total	\$28.520,28

Segunda parte: Información adicional sobre el contexto

A. Contexto

1. *Condiciones socioeconómicas del país* (Véase pág. 286)
2. *Estructura político-administrativa del Estado* (Véase pág. 286)
3. *Situación de los municipios como instituciones de representación política* (Véase pág. 287)
4. *Indicador político de descentralización del país* (Véase pág. 287-288)
5. *Las Asociaciones de Gobiernos Locales (AGLs)* (Véase pág. 288)

Tercera parte: Ejes temáticos

A. Representatividad

6. Estructura orgánica (órganos, orgánico funcional) y modo de funcionamiento

La CGLA se fundó en febrero de 2001. Es una AGL de carácter privado y asociatividad voluntaria. Tiene reconocimiento jurídico del Ministerio de Bienestar Social (MBS). Entre sus miembros se cuentan municipios (instituciones), alcaldes, concejales, prefecturas, y, últimamente se ha propuesto incorporar también a juntas parroquiales. Actualmente registra 27 municipios afiliados (12.3% del total) que representan al 5.06% de la población total del país, además de 5 prefecturas, alrededor de 400 miembros de juntas parroquiales y 120 concejales. Su distintivo es su perfil étnico-cultural ya que sus miembros son entidades o autoridades que forman parte y representan al movimiento indígena ecuatoriano, un actor muy influyente en la escena política presente. Su estructura dirigente se compone de una Asamblea y un Directorio presidido por un Presidente y dos Vicepresidentes. Directorio y máximas autoridades son elegidos por la Asamblea. La gestión corre a cargo de un Secretario Técnico, designado por el Directorio. Las dos últimas elecciones de sus máximas autoridades contaron con la representación de entre el 80% y el 90% de sus miembros. En el 2002 y 2003 la Asamblea se reunió en 2 ocasiones para tratar temas relativos a prácticas alternativas, asuntos administrativos (evaluación de actividades, informe de rendición de cuentas, planificación de la agenda, gestiones para maquinaria donada por el gobierno), así como para renovar su directiva. En ellas participaron el 76% de municipios afiliados, además de un prefecto. El Directorio se reunió en 10 ocasiones en el 2003. Estas reuniones se llevaron a cabo también en provincias.

7. Cobertura de representatividad por rango de municipios según su población

Municipios según tamaño de población

Rangos	Número	No. de municipios miembros de la AGL
Menos de 10.000 hab	57	8
10.000-50.000	119	16
50.001-100.000	22	3
100.001-300.000	16	0
300.001-1'000.000	3	0
Más de 1'000.000	2	0
Total municipios	219	27

8. Recursos humanos y sus capacidades

Cuenta con 16 funcionarios/as de los cuales 11 (68.8%) son hombres y 5 (31.2%) son mujeres. Según niveles, en el político se registran 9 personas (hombres), en el técnico 3 (1 hombre, 2 mujeres), en el administrativo 1 (mujer), además de tres cooperantes eventuales. Este número es insuficiente para cumplir con los objetivos institucionales, cuantificándose un déficit de personal del 50%. Sin embargo, se estima que las capacidades y destrezas de su planta institucional son idóneas para el cumplimiento de sus funciones. Durante el 2003 no capacitó a sus funcionarios/as, pero tres funcionario/as siguieron cursos de capacitación en administración, desarrollo y gobernabilidad en América Latina. La AGL sí brinda apoyo a los empleados que se capacitan por su cuenta. El actual orgánico funcional es conveniente a su gestión, porque en la estructura de representación están “los que componen el quehacer alternativo: ... la instancia política, la instancia técnica asesora y los representantes de gobiernos alternativos” (Instrumento 4: 5, CGLA). Los salarios no son competitivos: “...son reducidos y limitados”, pues “no tienen aportes permanentes que lo permitan” (Instrumentos 8 y 4: 2, 5, CGLA).

9. Percepción de las capacidades técnicas y administrativas por parte de miembros y asociados

El informante del entorno institucional entrevistado indica que, aún cuando la AGL tiene un “equipo mínimo de profesionales” registra la capacidad administrativa y financiera para manejar eficientemente los fondos de la cooperación nacional e internacional y constituye una contraparte técnica solvente en la ejecución de proyectos. Sin embargo, considera que aún no tiene la capacidad técnica para apoyar a las municipalidades en sus demandas de asistencia, dado que es “una institución pequeña” y “está en proceso de gestión” (Instrumento 11: 3, CGLA). En lo relativo a su capacidad para sostener y replicar en los municipios la capacitación a ella impartida por la cooperación, la respuesta es positiva, señalándose que lo han hecho en temas de modernización de los municipios y programas informáticos.

10. La representatividad política de la AGL

En la última semana (julio/2004) recibió 14 visitas de autoridades y funcionarios municipales para tratar cuestiones de carácter técnico, político y administrativo. Y, en el último trimestre (mayo-julio/2004) sus autoridades realizaron 23 visitas a sus miembros. En el mismo período sostuvo una reunión con congresistas para tratar temas del municipalismo. En el mismo período el Congreso le ha solicitado sus criterios en torno a la descentralización y la reforma a la Ley de Régimen Municipal. La Coordinadora, a su vez, realizó consultas entre sus miembros en torno a la situación política del país y a su relación con el gobierno. En el mismo trimestre impulsó un acuerdo político sobre la reforma a la Ley de Régimen Municipal.

11. Percepción de la representatividad política de la AGL por parte de miembros y asociados

Para el funcionario público entrevistado, el nombramiento de los directivos de la CGLA ha sido legítimo y democrático pues se ha realizado “en Asamblea General”. Considera que sí representa adecuadamente a las municipalidades frente al gobierno, traducidas en “sus reivindicaciones hechas ante el gobierno”. El informante externo percibe que la política institucional de la Coordinadora responde a las directrices de los municipios antes que a las de los partidos políticos (Instrumento 11: 1, 2, 7, CGLA).

B. Comunicación

12. Estrategia de comunicación e interlocutores

Tiene una estrategia de comunicación escrita que aplica con sus interlocutores y se orienta a dar a conocer noticias del municipalismo a los alcaldes, así como las transferencias del gobierno y la difusión de experiencias exitosas. Aún cuando no los especifica, indica que los principales temas de esta estrategia son políticos.

13. Sistemas y medios de comunicación más utilizados

Los medios más utilizados en su comunicación con sus miembros son: teléfono (1), oficios y circulares escritas (2) y correo electrónico (3). Para la comunicación urgente recurren al fax que llega, efectivamente, al 90% de sus miembros. Al parecer, sus autoridades no suelen ingresar diariamente a internet. En lo que respecta a su interacción con los medios de comunicación, en el último trimestre (mayo-julio/2004) se enviaron 20 boletines de prensa y se recogieron 15 recortes de la misma fuente.

14. Condiciones técnicas para la comunicación (equipos, archivos, instalaciones)

Dispone de una línea telefónica y una computadora con un solo acceso a internet, equipos insuficientes para sus necesidades de comunicación. Tampoco tiene página web, ni programas informáticos en la intranet, ni boletín electrónico, ni han desarrollado *software* propio. Dispone, sin embargo, de una revista (un número) con un tiraje de 1.500 ejemplares y un cuaderno de capacitación con un tiraje de 800 ejemplares (distribuidos entre un 90 y 100%) como sus principales medios de difusión, además de trípticos y memorias.

15. Condiciones técnicas para la comunicación de sus miembros/asociados

Su Secretario Técnico estima que unos 15 municipios miembros tienen acceso a internet y 5 dispondrían de página web. Según su Presidente, una de las limitaciones en la

comunicación con los miembros es la “carencia de infraestructura” de algunos municipios, específicamente “los del oriente” (Instrumento 3: 5, CGLA).

16. Descripción del flujo comunicacional de la AGL

Mantiene un registro de comunicaciones escritas recibidas y enviadas. En el último trimestre (mayo-julio/2004) envió 120 comunicaciones escritas y recibió 130 de sus miembros, entidades de cooperación y organismos gubernamentales. En lo que a mensajes electrónicos se refiere, no llevan un registro pero estiman que envían y receptan diariamente alrededor de 8 correos electrónicos de los mismos interlocutores (unos 480 recibidos y enviados en el trimestre). En un día, su máxima autoridad realizó dos llamadas y no recibió ninguna de los miembros de la AGL. El estima que un 5% de sus afiliados no tienen comunicación con la Coordinadora.

17. La comunicación vista por los informantes externos

Los medios más utilizados por la agencia externa en su comunicación con la AGL son: teléfono (1), fax (2), oficios y circulares escritas (3), persona a persona (4), correo electrónico (5). Menos utilizado es el correo nacional.

18. Comunicación de la AGL con IULA-FLACMA

En el último mes (mayo-julio/2004) dos funcionarios ingresaron en cuatro ocasiones a la página web de IULA-FLACMA. Por su parte, el informante externo conocía “el nombre” de IULA, pero no el de FLACMA.

C. Capacitación

19. La capacitación a los municipios

Un técnico hace trabajo de campo con los municipios, habiendo destinado en el último trimestre (mayo-julio/2004) el 15% de su tiempo a proporcionarles capacitación y asistencia técnica. Este trabajo es de carácter voluntario y no le ha significado egresos a la Coordinadora. En lo que a organización de eventos de capacitación se refiere, en el 2003 realizó 8 talleres con un promedio de 50 participantes por taller (400 personas) en temas de descentralización, planificación, presupuesto participativo, intercambio de experiencias y evaluación de las prácticas alternativas. Y, en el último trimestre (mayo-julio/2004) organizó 6 eventos de capacitación en temas de gobernabilidad, evaluación de políticas alternativas y política de desarrollo de los municipios, a los que asistieron sus 27 municipios asociados y en los que participaron 240 personas. No dispone para ello de infraestructura para capacitación (aulas, biblioteca). Por ello, en el mismo trimestre debió utilizar en las 6 ocasiones salas de capacitación externas para ejecutar tales eventos. En cuanto a ma-

teriales de capacitación, en el 2003 publicó 6 folletos con un tiraje de 800 ejemplares y 6 memorias. Sus directivos evalúan la capacitación realizada como “satisfactoria” pues “la gente sí pone en práctica cuando regresan a sus comunidades”, además de que “nos permite profundizar en temas de lo que hacen los municipios y permite a otros aprender, intercambiar experiencias (Instrumentos 3, 4: 9, 10, CGLA).

20. Recuperación y sistematización de prácticas exitosas

No dispone de un sistema para recuperar y sistematizar las experiencias exitosas de sus miembros. Tampoco conoce las bases de datos internacionales sobre buenas prácticas municipales (Hábitat, FEMUN, PGU, URBANET y la PIMEX). Sin embargo, en el 2003 difundió entre sus miembros prácticas exitosas en áreas de administración, capacitación, gobernabilidad, financiamiento, rendición de cuentas y veedurías sociales. Para el informante externo, la Coordinadora debería difundir a nivel nacional e internacional sus experiencias exitosas en las áreas de interculturalidad y medicina andina en el M. de Otavalo; en defensa de la autonomía y participación ciudadana en todos sus municipios; el programa de salud del M. de Cotacachi; los planes participativos de desarrollo cantonal; y la proyección del trabajo comunitario en la construcción institucional de todos los municipios alternativos.

D. Cooperación

21. Alianzas

Ejecuta cuatro proyectos con fondos de la cooperación técnica internacional (APN²⁷⁶, GTZ, Fondo de Valencia y Fondo Catalán) en áreas de fortalecimiento institucional y capacitación, por un monto aproximado de \$30.000 y tiempos de ejecución entre 5 meses y un año. Adicionalmente, cuenta con la asistencia técnica de la AECI y el Banco Mundial, registrando tres cooperantes externos –eventuales- de GTZ, UBV -cooperación sueca- y de la cooperación canadiense. A nivel nacional, ejecuta dos proyectos financiados por el CODENPE y la ONG “Grupo de Desarrollo y Democracia Local”, en áreas de fortalecimiento institucional, evaluación de administraciones locales y temas de descentralización, por un monto total de \$60.000 y tiempos de ejecución entre dos meses y un año. Además, cuenta con la asistencia técnica del Ministerio de Bienestar Social (MBS). El informante externo señala que su institución actualmente mantiene un proyecto en el área de fortalecimiento institucional municipal con la CGLA por un monto de \$250.000 anuales por un período de ejecución de 6 años y un 25% de ejecución. Además de nombrar a algunos de los socios ya mencionados, él puede identificar como otra aliada nacional de la AGL a la ONG ambientalista “Acción Ecológica”.

276 Agenda Popular Noruega (APN).

22. *La cooperación vista desde los aliados*

La entidad pública auscultada no ha participado en la formulación de planes estratégicos y operativos de la Coordinadora. Sin embargo, en su plan operativo (2003) trabajó para su fortalecimiento en las áreas financiera, de capacitación, gobernabilidad y financiamiento. La considera como socia estratégica válida para su trabajo en el país en propuestas de reformas jurídicas, defensa de la autonomía municipal, relación política con el gobierno, programas de fortalecimiento municipal, procesos de descentralización, y proyectos de capacitación y asistencia técnica a municipios.

23. *Percepción de la AGL como mediación entre municipio/Estado central/CTI por parte de miembros y asociados*

El informante externo la considera como un canal apropiado para su comunicación con los municipios dada su representatividad, prefiriendo canalizar cualquier iniciativa por su intermedio (antes que trabajar directamente con los municipios) “porque fortalece la organización” (Instrumento 12: 7, CGLA).

E. Sostenibilidad

24. *Situación patrimonial y financiera*

No cuenta con patrimonio material: su local es prestado (por el Movimiento Pachakutik) y carece de vehículos. Sus ingresos en el 2003 fueron de \$28.009,52, de los cuales \$12.952,64 (46.2%) provinieron de agencias internacionales y \$15.056,88 (53.8%) de otras fuentes no especificadas. Estos ingresos no son suficientes para cumplir con sus objetivos y funciones. Al respecto, su Secretario Técnico señala que “existe un POA extenso que responde a las necesidades de los miembros de la red, pero (que) resulta poco realizable por las limitaciones económicas y el poco personal” (Instrumento 7: 4, CGLA, pn). Adicionalmente, el porcentaje de morosidad en las aportaciones de sus miembros se mantuvo en los dos últimos años (2002 y 2003) en un 50%. En cuanto a los egresos registrados en el mismo año, \$5.000 (17.5%) se orientaron a remuneraciones, \$19.400 (68%) a servicios, suministros y mantenimiento, y \$6.120, 28 (21.5%) a otros gastos.

25. *Eficiencia y sostenibilidad en la gestión financiera contable*

Cuenta con un sistema contable y de manejo presupuestario automatizado y dispone de un sistema financiero específico para el manejo de los fondos de la cooperación internacional. En el 2003 tuvo una auditoría realizada por la APN de sus fondos donados (\$13.000). Su estrategia para recuperar la morosidad en las aportaciones de sus miembros consiste en “reclamar a través de presión política interna” (Instrumento 10: 3, CGLA).

26. Percepción de la transparencia y eficiencia del gasto por parte de miembros y asociados

El informante externo no la considera como una contraparte financiera solvente en la ejecución de programas y proyectos pues “es muy pequeña, de reciente creación y pocos recursos”. El desconoce si su manejo de fondos y recursos de la cooperación técnica es transparente y eficiente.

F. Contactos

Nombre: Milton Barragán
Cargo: Presidente
Dirección: Lugo E13-04 y Pasaje A, 2do piso (Diagonal a Los Chasquis)
Teléfono: (593-2) 3227054
Fax: (593-2) 3227054
E. mail: goblocal@interactive.net.ec

Nombre: Arq. Patricio Quezada
Cargo: Secretario Técnico
Dirección: Lugo E13-04 y Pasaje A, 2do piso (Diagonal a Los Chasquis)
Teléfono: (593-2) 3227054
Fax: (593-2) 3227054
E. mail: goblocal@interactive.net.ec

Nombre: Rosa Patiño
Cargo: Administración técnica
Dirección: Lugo E13-04 y Pasaje A, 2do piso (Diagonal a Los Chasquis)
Teléfono: (593-2) 3227054
Fax: (593-2) 3227054
E. mail: goblocal@interactive.net.ec

Nombre: Miriam Quisintuña
Cargo: Administración técnica
Dirección: Lugo E13-04 y Pasaje A, 2do piso (Diagonal a Los Chasquis)
Teléfono: (593-2) 3227054
Fax: (593-2) 3227054
E. mail: goblocal@interactive.net.ec
P. web: ND

Nombre: Sonia Mendoza
Cargo: Contadora
Dirección: Lugo E13-04 y Pasaje A, 2do piso (Diagonal a Los Chasquis)

Teléfono: (593-2) 3227054
Fax: (593-2) 3227054
E. mail: goblocal@interactive.net.ec
P. web: ND

G. Investigadores que realizaron el trabajo de campo

Rafael Quintero López (Instrumentos 1, 2, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 11); Néstor Vega (Instrumento 3).

H. Investigador que preparó este perfil de la AGL

Rafael Quintero López
Correo electrónico: bernardoql@yahoo.es

EL SALVADOR
Perfil de la corporación de municipalidades
de la República de El Salvador (COMURES)
Primera parte: Información básica

A. Generalidades

Identificación
Nombre de la Asociación: Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador
Fecha de fundación: 29 de agosto de 1941 por Acuerdo Ejecutivo No 1343 publicado en Diario Oficial, Tomo 131, el 16 de septiembre de 1941. Siglas: COMURES País: El Salvador Dirección: Colonia Flor Blanca, Calle Estadio Dos; No. 33. San Salvador, El Salvador. Teléfono: (503) 224-0208 Fax: (503) 223-1785 E. mail: infocomures@cyt.net Página web: www.comures.org.sv y Nombre del Presidente: Marco Antonio Funes Durán Nombre del Ejecutivo: Carlos Roberto Pinto Guardado (Gerente General)

B. Contexto*1. Población (2005)*

Población total del país	6'875,000	100%
Población urbana	3'973, 750	57. 8%
Población rural	2'291, 250	42. 2%

2. Municipios del país (2005)

No. de municipios del país	262	100%
No. de municipios de AGL	262 ²⁷⁷	100%

277 En realidad COMURES tiene 254 municipalidades afiliadas *con pago de cuotas*, y 262 formalmente afiliadas. Ocho municipalidades no pagan sus cuotas y se encuentran en mora. Uno de esos municipios es el de la capital, San Salvador, y esa situación, la no cotización, responde a diferencias internas de ese municipio. Sin embargo, en la investigación se constató que su representantes, el Alcalde Carlos Rivas Zamora, asiste a actos convocados por COMURES. Bajo el supuesto de que los otros 7 actúan en una forma similar, he considerado que todas las 262 corporaciones son afiliadas. Además, por la letra de los Estatutos, COMURES tendría al 100% de las municipalidades como afiliadas.

3. Base legal municipal

Marco legal que ampara a las municipalidades	La Constitución, el Código Municipal
Constitución Política (1983), de 274 artículos, aprobada por Asamblea Constituyente el 15 de diciembre de 1983, y publicada en el D. O No 234, Tomo 281, del 16 de diciembre de 1983, cuando entró en vigencia.	La Constitución Política tiene un Capítulo corto pero específico sobre Municipios, pero hay muchos otros artículos dispersos en todo el texto constitucional referentes a las municipalidades. Véase “Capítulo VI: Gobierno Local”, especialmente la Sección Segunda: Las municipalidades (Artículos 202 al 207). Y los artículos 107, 110, 114, 128, 133, 220, 221, 222, 232, 240, y 260, en el texto constitucional.
El Código Municipal (1986)	Según el CM hay 28 competencias atribuidas a las municipalidades, estipuladas en el Art. 4.
Los Estatutos de COMURES de 1941 fueron reformados desde el 6to Congreso Nacional de Alcaldes de 1991. COMURES tienen un conjunto de Reglamentos que regula sus varias áreas de acción y Coordinaciones.	Otros congresos municipales posteriores los han reformado también, mientras que el IX CNA de 1994 armonizó los Estatutos al proceso de modernización del Estado, aprobando nuevas reformas.

C. Estructura orgánica y administrativa de la AGL

1. Base legal de la Asociación

Naturaleza jurídica que ampara a la asociación	
Dispone de estatutos: Sí	
Personería jurídica: Sí,	
Pública:	Privada: Sí, pero de utilidad pública.
Asociatividad:	Voluntaria: X Obligatoria

2. Personal

Numero y distribución del personal de la AGL por funciones				
Nivel	Denominación	Total	Hombres	Mujeres
Político	Consejo	28	25	3
	Junta Directiva	(10)	(2)	(2)
	Director Ejecutivo	1	1	0
	Ejecutivos	7	4	3
	Presidente	1	1	0
Técnico	Asesores Departamentales	12	9	3
	Técnicos de apoyo	3	1	2
Administrativo	Personal administrativo	14	4	10
	Servicios Generales	5	3	2
Otros	Cooperantes	5	2	3
Total		76	50	26

Elaboración sobre la base de la información proporcionada por la Coordinación Administrativa de COMURES, San Salvador, junio 2005

3. Recursos financieros

Ingresos (2004). Fuentes de Financiamiento en US\$ dólares		
Aportaciones de miembros	\$913,936.34	39.09%
Ingresos propios (FP)	\$101,780.76	4.35%
Transferencias gobierno/Estado (FODES)	\$571,428.57	24.44%
Agencias internacionales (Cooperación)	\$750,922.20	32.12%
Otras fuentes		
Otras fuentes		
Total	\$2'338,067.87	100.00%

Egresos (2004). Según objeto del gasto. En US\$ dólares		
Remuneraciones	\$ 1,097,914.69	50.19%
Servicios y bienes de consumo	\$ 862,780.00	39.44%
Suministros		
Mantenimiento		
Inversiones	\$ 170,294.13	7.79%
Otros gastos	\$ 56,409.14	2.58%
Otros gastos		
Total	\$ 2,187,397.96	100.00%

Elaboración sobre la base de los datos proporcionados por la Coordinación de Finanzas de COMURES, San Salvador, Junio de 2005.

Segunda parte: Información adicional sobre el contexto

A. Contexto

1. Condiciones socioeconómicas del país

Luego de un conflicto armado de más de una década, que produjo un enorme daño social y económico, con decenas de miles de muertes, y alrededor de medio millón entre desplazados y emigrados, El Salvador es hoy un país con tres lustros de reconciliación que construye una transición compleja hacia la democracia y el desarrollo²⁷⁸. Su situación pasada inmediata gravitó sobre las condiciones socioeconómicas de un país de población eminentemente joven (46% de ella a fines de los años 80 tenía menos de 16 años). Así, en 1989 el 30% de la PEA era aún analfabeta, el 54% de la población carecía de acceso al agua potable, un 40% no tenía letrinización, y 48% no podía acceder al servicio de electricidad. El servicio telefónico proporcionaba 2.9 líneas por cada 100 habitantes en el ámbito nacional, y se estimaba que 278 líneas atendían a 262 municipios. Únicamente el 6% de los cantones tenía teléfonos públicos. Estos indicadores generales para el país de entonces se revelaban más graves en las zonas rurales en donde vivía casi la mitad de la población (Leviano de Marques, 1996).

EL Salvador tiene una superficie de 21,040 km², y una población total de 6'875,000 habitantes (2005) de la cual 57.8% es urbana y 42.2% es rural (CEPAL, 2004). Para el 2004, un 48.9% de esa población era pobre, y el país había registrado un ingreso per capita de US\$2,200. El analfabetismo, respecto a 1989, en el 2005 había bajado significativa-

278 La firma de los Acuerdos de Paz en el Castillo de Chapultepec en México, tuvo lugar el 16 de enero de 1992.

mente al 18.9% (CEPAL, 2004: 99), mientras el servicio de agua potable cubría ya, para el 2002, a un 68% de la población total, y el de alcantarillado a un 63%. Para ese mismo año, tenía una cobertura de recolección de basura del 30% y una cobertura de servicio de electricidad del 87%. El porcentaje de gasto en educación, según estimación de UNESCO, fue del 2.4% del PNB en 1999, ascendió al 2.6% en 2000, y se mantuvo en 2.5% para el último año que registra datos al respecto (2001). El gasto en salud, área crítica para un país salido de un largo conflicto como el salvadoreño, exhibió cifras más alentadoras, pues desde 1997 ha sido del 8.1% del PIB.

El crecimiento promedio del PIB en los últimos cinco años (2000-2004) ha sido de tan solo un 1.92 %²⁷⁹, en una economía no industrializada y con vulnerabilidades externas, cuyos productos de exportación son los tejidos (de maquilas), el café, azúcar, camarones, productos químicos y un excedente de electricidad. Pero, igual que otros países de Centroamérica, El Salvador carece de petróleo y la subida del precio de los derivados que importa sin duda afectarán al proyectado crecimiento para este año, pues pudiera tener que pagar más de 200 millones de dólares adicionales por esas importaciones respecto al año 2004.

2. Estructura político-administrativa del Estado

Su Estado es unitario. En lo político-administrativo el territorio de El Salvador se divide en 14 departamentos, y 262 municipios que contienen miles de “cantones”²⁸⁰, pueblos o caseríos. Registra tres áreas metropolitanas, que según estimación nuestra para el 2005 (en San Salvador, Santa Ana y San Miguel²⁸¹) asciende al 25.1% del total de la población del país²⁸². En cada departamento hay un Gobernador Propietario²⁸³ y un suplente, designados por el Ejecutivo central, por lo que en el país no existe una instancia intermedia de gobierno local, democráticamente electa.

El Estado (central) podrá, según el Art. 110 de la Constitución, “tomar a su cargo los servicios públicos” prestándolos directamente, por medio de instituciones oficiales autónomas o de los municipios” (El Salvador, 2005:48). *Esto significa que existe un régimen*

279 Fue en 2000 del 2.0%; en 2001 del 1.7%; en 2002 del 2.1; en 2003 del 2.0%, y en 2004 del 1.8%. Suman un total de crecimiento en cinco años del 9.6% que dividido para 5 da la cifra indicada.

280 Los “cantones” en El Salvador, son sub áreas regionales de los municipios, que constituyen concentraciones de poblaciones rurales.

281 El área metropolitana de San Miguel corresponde al Municipio del mismo nombre y tres más.

282 Cálculo basado en datos de CEPAL, 2004: 79. Solo el área metropolitana de San Salvador en 2005 se calcula en 2'185,118 habitantes.

283 El término *Propietario* significa *Principal*

seccional dependiente del GC, y un régimen seccional autónomo municipal (República de El Salvador, 2005:48).²⁸⁴

Los departamentos se dividen en municipios que se encuentran regidos por Concejos formados por un/a Alcalde/sa, un/a Síndico/a, y dos o más regidore/as según la población. Todos duran tres años en sus funciones y pueden ser reelegidos. En cada municipio hay *cantones* y caseríos. Por ejemplo, en el municipio de San Antonio de Mazahud (en *nahuatl* “El lugar de los venados”), visitado en la investigación, con una población de 4,500 habitantes, hay 5 *cantones*, o aldeas que son comunidades rurales y existen también 13 caseríos, o comunidades de menor rango. El cantón tiene su estructura comunal, jurídicamente establecida, llamada “Asociación de Desarrollo Comunal”.

3. Situación de los municipios como instituciones de representación política

Anteriormente, una Ley del Ramo Municipal (1976) no otorgaba autonomía a las municipalidades. El nuevo marco legal que amparó a las corporaciones edilicias vino con la Constitución de 1983, y el Código Municipal (1986), primero en su género, les facultó a los municipios, según el Art. 4, 28 competencias como gobiernos locales, estableciendo su derecho a la autonomía, con fuentes de financiamiento de base legal. La participación de los municipios en las asignaciones fiscales, previstas en la ley, aumentaron del 6% al 7% en el 2004, y se debió a una gestión directa de COMURES, logro por todos reconocido.

Es con COMURES que trabajan las instituciones civiles e incluso el Gobierno Central, en su relacionamiento con los municipios, pues “a pesar de algunos problemas”, se reconoce que se les facilita trabajar con un gremio que representa a todos. Además, las instituciones civiles y gubernamentales parecen estar de acuerdo con la formación de las otras instancias organizativas del asociativismo municipal impulsada por la AGL en el ámbito sub-regional. Dado que hay muchos municipios (v. g. 47.7%, con menos de 10,000 habitantes) que no pueden aumentar sus ingresos por falta de actividad productiva, las municipalidades hoy están buscando tener una ley de impuestos municipales que les amparen en sus planes de desarrollo local.

4. Indicador político de descentralización del país

- Los Concejos Municipales del país tienen exclusivamente la iniciativa de Ley en materia de impuestos municipales y las reformas a las mismas, según el Art. 133, numeral 4º, y el Art. 204, numeral 6to de la Constitución.
- La facultad de los municipios para decretar su presupuesto de ingresos y egresos.

284 Esta apreciación se halla corroborada por la mención de “un régimen municipal” en Los Estatuto de Comures. Véase Comures, *Estatutos*, Artículo 12, numeral 6.

- La facultad de los municipios para fijar tasas por servicios que son calculadas solo por ellos.
- La facultad para llevar el Registro de Estado Familiar
- Por Ley FODES se concede a los municipios las transferencias del 7% de los ingresos corrientes netos del gobierno central. Y el 1.7% por FISDL, según el Decreto 262.

5. Las Asociaciones de Gobiernos Locales (AGLs)

Fundada en 1941, cuando había en El Salvador la mitad de los municipios que existen hoy, COMURES “fue retomada en 1985”, luego de un relativamente largo “letargo”, pues muchos municipios habían cerrado sus alcaldías durante los 12 años del conflicto armado. COMURES, en verdad, resurge muy ligado al ISDEM –creado en 1987–, y en su agenda inicial tuvo a bien plantearse, con visión, exhibir 4 áreas de trabajo (política, legal, gremial y técnica). La retomó el alcalde de San Salvador, y ello significó el resurgimiento de las ideas locales, según los informantes entrevistados. Pero, no tenía una clara normativa, por lo que hubo de reformarse su *Estatuto* para poner a la asociación frente a las crecientes demandas de los municipios. Hoy, la AGL prácticamente representa al 100% de las corporaciones municipales. Tiene 13 oficinas regionales, exceptuándose solo una en el Departamento de Chalatenango. COMURES mantiene económicamente a 10 de esas oficinas regionales. Ellas dependen de apoyos técnicos, y con los compromisos del CDA tienen lo necesario para su funcionamiento.

Existe también un Consejo de Alcaldes del Área Metropolitana de San Salvador (COMSS), con fines específicos de desarrollo local, y que reúne a 14 municipios. De éstos, 12 pertenecen al departamento de San Salvador²⁸⁵ y dos adicionales son del Departamento de la Libertad. Se puede percibir, a veces, que estos municipios presentan una membresía más laxa dentro de COMURES. Asimismo, hay asociaciones de municipalidades “Los Nonualcos” (con 7 años de existencia), y la de “La Panorámica” (con 4 años). En la percepción del Alcalde entrevistado, para quién COMURES es “la gremial”, un municipio puede pertenecer a varias asociaciones subregionales, pero la principal es la nacional, que es única.

285 Que tiene 18 municipios en total.

Tercera parte: Ejes temáticos

A. Representatividad

6. Estructura orgánica (órganos, orgánico funcional) y modo de funcionamiento

Los Alcaldes propietarios²⁸⁶ de las municipalidades afiliadas a COMURES asisten anualmente al Congreso Nacional de Municipalidades, el cual como máxima autoridad, reunido en la capital, elige al *Consejo de Directores y su Junta Directiva*, que es el órgano superior de conducción de la política de la AGL, y que se reúne ordinariamente dos veces al mes. Este Consejo y a su Junta la integran 28 Directores/as electos de manera pluralista, garantizándose (por medio del reconocimiento de un cociente determinado por la *representación proporcional* en el ámbito nacional de cada partido político) la integración de todas las organizaciones políticas que tengan alcaldes/esas en el país. Dicha elección la realiza COMURES, convocando a los/as alcaldes/sas de cada organización política. Este tipo de elección se registra desde 1991, pues antes la AGL funcionaba más como un club de alcaldes. Los Directores/as duran tres años (mientras estén en funciones), y su elección se da luego de las elecciones municipales²⁸⁷. COMURES puede establecer filiales administrativas en otros lugares, aparte de tener su domicilio (sede) en la capital del país (Art. 2 de Estatutos). En efecto ella tiene 6 oficinas regionales departamentales de este tipo.

El Consejo de Directores y su Junta, que puede reunirse en la sede u otra localidad, eligen a su Junta Directiva (compuesta por 10 miembros), nombra al Gerente General (y a Auditores externos), y a las Comisiones Especiales. La Junta Directiva es electa dentro del seno del Consejo, y está integrada por un Presidente, un 1er Vice- presidente, un 2do Vice-presidente, un 1er. Secretario, un 2do. Secretario, un Director de Finanzas, un Director de Asuntos Políticos, un Director de Asuntos Legales, un Director de Asuntos Gremiales, y un Director de Asuntos de Medio Ambiente y Ecología. La JD sesiona ordinariamente dos veces al mes.

Se da en la práctica la existencia del llamado *Consejo de Directores Ampliado* que incluyen a los/as 28 Directores/as y a los 14 Presidentes/as y Vicepresidentes/as de los CDAs, es decir, a un total de 52 personas. Este organismo se había reunido ya en dos ocasiones hasta fines de junio de 2005. Adicionalmente, COMURES tiene cuatro Comisiones

286 El término "propietario" significa *principal* en contraposición a suplente o alterno.

287 Hipotéticamente nos podríamos preguntar sobre este sistema: ¿Si el método de elección se focaliza en la representación proporcional de las fuerzas políticas concurrentes al sistema político, y no en la representación territorial, no podría entonces darse en el futuro el momento en que haya un departamento sin representación en el directorio de Comures, dada cuenta que la RP no es absoluta?

Permanentes, además de la Gerencia General. Por lo visto, dos son sus tipos de miembros: los municipios como instituciones, representadas por sus alcaldes; y, las AGLs locales, llamadas CDAs en El Salvador.

Los Consejos Departamentales de Municipios (más generalmente llamados Consejos Departamentales de Alcaldes –CDAs) son autónomos en lo económico, en lo técnico y en lo administrativo, tienen sus propios reglamentos, y son presididos por una Junta Directiva propia. Habría actualmente en COMURES la opinión de que esos CDAs, eventualmente, se vuelvan Congresos Permanentes, en la dirección de una participación popular más acentuada.

La Unidad de Política Gremial tiene un recurso humano importante (12 personas y un asesor por cada departamento), que trabajan como una suerte de correa de transmisión con los CDAs, pues todos los acuerdos adoptados en las sesiones de estos consejos se transmiten a los territorios de cada municipio, con mucha rapidez. Es un caso único en América Latina.

Organizativamente, entonces, COMURES se nos presenta como una entidad privada de utilidad pública, con reconocimiento jurídico y gran prestancia política en su entorno interinstitucional, tanto estatal como societal, que podría visualizarse “como una ONG”, según el criterio de un informante clave. Sin embargo, una ONG no podría tener como asociados a los centros de poder e instituciones de un Estado como son las 262 municipalidades de un país.

7. Cobertura de representatividad por rango de municipios según su población

Municipios según tamaño de población (2005)

Rangos	Número	No. de municipios miembros de la AGL	%
Menos de 10.000 hab.	125	125	47.7%
10.000-50.000	110	110	42.0%
50.001-100.000	15	15	5.7%
100.001-300.000	10	10	3.8%
300.001-1'000.000	2	2	0.8%
Más de 1'000.000	0	0	0.0%
Total municipios	262	262	100%

Fuente y Elaboración: Elaboración del investigador en base a cuatro fuentes complementarias: 1) Los datos oficiales de población del INE y sus proyecciones generales; 2) Nuestro cálculo del crecimiento de la población por departamentos; 3) Los datos de población dados en FundaUngo-Diakonia-Comures, 2003, y la comparación con los proporcionados por Comures en: <http://www.comures.org.sv/comures/html/agremiados/poblacion.html> y, 4) El Archivo de “34 Indicadores Municipales”, proporcionado por el FISDL, 2004, en San Salvador.

8. Recursos humanos y sus capacidades

Como se destaca en el cuadro sobre el personal de la AGL, ésta cuenta con el trabajo activo de 76 personas, 50 hombres y 26 mujeres. Esto incluye a los 5 cooperantes que trabajan en COMURES y que provienen 2 (un hombre y una mujer) de EUSKAL FONDOA, uno de DIAKONI, y dos (un hombre y una mujer) de COSUDE.

No hay consenso dentro de la asociación acerca de si el número de personal con que cuenta la asociación es o no suficiente para cumplir con los objetivos institucionales. Unos/as funcionarios/as piensan que no (cuantificando incluso en un alto 20% el monto del déficit de personal que tendría la asociación), mientras unos directivos piensan que el personal es suficiente, en lo técnico y administrativo.

En lo que todos están plenamente de acuerdo es en afirmar la capacidad y destrezas del personal, considerándolos idóneos para cumplir con sus funciones, aceptándose, además, que el actual orgánico-funcional de la AGL es el que conviene a la gestión, pues se cumple, ha definido bien las funciones de cada cual y es el adecuado para el personal inserto en la asociación. Es, además, el que llena las expectativas, habiendo sido programado cada año en el Congreso Nacional de Alcaldes. El consenso se extiende a la consideración de que los salarios e incentivos que la Asociación reconoce a su personal son competitivos en el mercado laboral del país, habiéndose, hace tres años, realizado una comparación entre instituciones y realizado entonces, una nivelación salarial para lograr esa competitividad. Una peculiaridad de COMURES es el no pago de viáticos a los/as funcionarios/as y técnicos/as de la asociación cuando se desplazan a los municipios. El hecho es que la mayoría de quienes lo hacen, tienen como función primordial ese trabajo. Además, dentro de las políticas de COMURES, las misiones en el extranjero y los reconocimientos forman parte de los incentivos, así como también el pago de 14 salarios anuales, incluyendo uno extra completo abonado en diciembre.

Prácticamente todo el personal de COMURES, tanto técnico como administrativo, se capacitó en sus funciones específicas durante 2004, y la AGL apoyó a los/as empleados/as que se capacitaron por su cuenta por medio, por ejemplo, de medias becas para que hagan sus maestrías, o con FUNDEMUCA en la ciudad de Antigua (Guatemala), dándoles incluso opciones de seguir cursos de maestrías en España. Los principales temas de esta capacitación fueron: Trabajo en Equipo, Análisis e Incidencia Política, Calidad en el Servicio al Cliente, Administración por Valores, Curso de Experto en Dirección y Gestión Pública Local, Gestión Efectiva del Cambio, Plan y Acción Estratégica, y Gestión de RR. HH. Adicionalmente, se provee cursos de formación virtual para sus empleados. Sin embargo, esto podría ser sopesado dentro de la dinámica del mercado laboral nacional. Así, por ejemplo, la cooperación internacional financia la formación de equipos técnicos que han sido absorbidos por COMURES, pero una de las personas entrevistadas del entorno institucional, señala que hay “un peligro debido a la rotación del personal”, pues el personal “tiene pocas políticas de incentivos para que se quede”.

9. Percepción de las capacidades técnicas y administrativas por parte de miembros y asociados

De los 4 entrevistados entre los miembros y funcionarios del entorno institucional, tres reconocen una capacidad administrativa, técnica (inclusive su identificación como una contraparte idónea), y financiera (incluyendo su percepción de ser una contraparte idónea financieramente) de COMURES para manejar eficientemente los temas de capacitación, asesoría técnica y proyectos que le son requeridos, así como los fondos de la cooperación nacional e internacional. Los otros dos entrevistados no conocían sobre estos temas y prefirieron no pronunciarse al respecto.

10. La representatividad política de la AGL

En las últimas dos elecciones de Presidente de COMURES, el 100% de los miembros estuvieron representados en el proceso electivo, lo que le otorga una alta representatividad. Sus Congresos se reunieron dos veces cada año, en 2003 y 2004, para tratar el marco legal, el financiamiento para el desarrollo local en el país, una política sobre desechos sólidos, el desarrollo económico local y leyes como las de Transparencia y Participación Ciudadana. En esos eventos nacionales participaron en 2003, un 93.4% de los municipios, y en la última ocasión (2004) el 94.6% de los 262 municipios del país. Como gremio, COMURES mantiene un constante cabildeo con la Asamblea Legislativa. Se podría decir que una de sus fortalezas está, precisamente, en este cabildeo con el poder legislativo, a través de “sus partidos políticos”²⁸⁸, dada cuenta de la pluralidad política que contiene su forma organizativa basada en la representación proporcional. Esa línea de cabildeo no ha excluido acciones directas de presión en representación de sus asociados. Así, para aumentar del 6% al 7% del FODE las transferencias para los municipios, COMURES tuvo que hacer una marcha contra el Gobierno de Flores en 2004.

Tiene una línea directa de comunicación y diálogo con el Ejecutivo Nacional, posesionado en el cargo en junio de 2004. En enero de ese año, la AGL realizó su Congreso Nacional y se planteó la institucionalización del diálogo, y de esta iniciativa política surgió CONADEL, como espacio interinstitucional de diálogo y convergencia para tratar asuntos relativos al desarrollo local en el cual se hallan representados el Ejecutivo nacional (a través de un Comisionado Presidencial), los cinco partidos políticos con presencia en la Asamblea Legislativa, la gremial de la empresa privada y COMURES. CONADEL, al parecer es algo más grande que una instancia de representación política efectiva, pues va mucho más allá que COMURES.

En un país donde se están conformando diversas regiones, algunas en torno a sus nichos naturales: las micro cuencas fluviales, COMURES apoya vigorosamente el *asocia-*

288 Ese cabildeo (lobby) lo hace a través de los partidos políticos, pues de los seis existentes en El Salvador, cinco tienen representación en la directiva de la AGL.

*tivismo intermunicipal*²⁸⁹, y tiene mucha claridad de objetivos. En esa dirección, exige el respeto a la autonomía municipal, y alienta una relación excelente con las CDAs, en un contexto de competencias interinstitucionales de las instancia de gobierno. A las vinculaciones permanentes que tiene la Unidad de Política Gremial con las regiones, cabe añadir las 27 visitas que los principales directivos de COMURES realizaron a sus miembros en el último trimestre, de abril a junio de 2005, (7 visitas el Presidente de la AGL, y de 20 visitas el Director Ejecutivo).

11. Percepción de la representatividad política de la AGL por parte de miembros y asociados

Es notorio que los seis informantes del entorno consultados perciben que la política institucional de COMURES responde más a las directrices de las municipalidades del país que a las de los partidos políticos representados en el directorio de la asociación, y que ello se ve en los Congresos Nacionales de Alcaldes, en su trabajo necesario con las dos instancias, aunque una de las fuentes reconoció que “a veces se carga más hacia los partidos”. En la percepción del Alcalde entrevistado, para quién COMURES es “la gremial”, en la AGL están todas las corrientes políticas, pero a la hora de luchar por algo, “lo hacemos como gremial y nos unimos al esfuerzo para lograr el objetivo”. Asimismo, los seis informantes del entorno institucional consultados, perciben que COMURES representa adecuadamente a los municipios frente al gobierno, en los temas legislativos, de autonomía y financieros. Todos destacaron su lucha por el 7% del FODES, y todos, además, opinan que la forma como se han nombrado a sus directivos es legítima y democrática. También se destaca la metodología peculiar de basar la distribución de representaciones en el directorio de la AGL con arreglo a los resultados electorales nacionales, que “no da lugar a dudas, aunque los puestos sean sujetos a negociaciones”, mientras otro informante consideraba que el nombramiento es democrático y legítimo también porque tienen oportunidades de estar en el directorio los partidos grandes y los pequeños. Todos reconocen el papel de la AGL en la defensa de la autonomía, el incremento del 7% del FODES, y su lucha por la descentralización en el tema del agua potable en los que se hizo un exitoso cabildeo y lucha política, percibiéndola como una entidad que apoya a los municipios en el logro de sus convenios, y de la cual reciben apoyo jurídico y técnico para atender sus reivindicaciones.

COMURES es la única AGL nacional. Se ha legitimado en los últimos años frente al GC, convirtiéndose en una interlocutora válida, si bien el GC para relacionarse con los municipios tiene el FISDL (en Finanzas), y al ISDEM (en lo técnico).

289 En otras partes de América Central referido como *mancomunidades*.

B. Comunicación

12. Estrategia de comunicación e interlocutores

Desde hace cinco años, COMURES ya dispone de una estrategia de comunicación formulada que se aplica con los interlocutores, está escrita, y se va actualizando permanentemente. Esta estrategia apunta a analizar la situación del país, a generar opinión sobre temas de la agenda gremial, al fortalecimiento de la imagen municipal, a dar a conocer noticias del municipalismo a los alcaldes, informar sobre las transferencias del GC y las oportunidades de financiamiento de proyectos de la cooperación nacional e internacional, así como las experiencias exitosas realizadas por las corporaciones, y obtener una retroalimentación de conocimientos y noticias de los agremiados, y de los múltiples interlocutores que tiene esta AGL.

13. Sistemas y medios de comunicación más utilizados con sus miembros y otros interlocutores

Los sistemas más usados en la comunicación con sus miembros son: fax (1), persona a persona (2), teléfono (3), oficios y circulares (4), correo electrónico (5), página web (6), correo nacional (7), y publicaciones o boletines (8). Para enviar una comunicación urgente a todos los miembros, COMURES utiliza el fax, el teléfono, logrando que esta comunicación efectivamente llegue al 100% de sus asociados.

La asociación tiene un Coordinador en Informática que realiza la actualización semanal de la página web de la AGL, la misma que es revisada por el Gerente General. Respecto a los medios de comunicación locales, había enviado 150 boletines de prensa entre abril y junio de 2005, y ha hecho 1,200 recortes de prensa. Pero COMURES tiene también un Boletín Electrónico periódico, llamado “NOTICOMURES” e “INFOMURES” que se distribuye a 115 cuentas de correo electrónico. Además, cuando se ausculta sobre las estadísticas del uso y tráfico de visitantes a la página web de la AGL, www.comures.org.sv, los resultados son elocuentes:

Resumen del informe del período solicitado (1 de abril al 30 de junio de 2005): 90 días

Visitantes Únicos	8,930	Promedio de Visitas a Página Inicial por Día	33
Visitas a Página Inicial	3,074	Promedio de Visitas al Sitio por Día	458
Total Visitas al Sitio Web	43,068	Promedio de Visitantes Únicos por Día	95
Ancho de Banda Utilizado	6.27 GB		

Fuente y Elaboración: Comunicación de respuesta a pregunta del Instrumento 5, realizada al Sr. Jimmy Alvira, Coordinación de Informática de COMURES, del 7 de julio de 2005.

Cabe, además, señalar que, en el último año, COMURES ha utilizado los siguientes medios de difusión:

Tipo	Número publicados	Tiraje Total	% que fue distribuido
Revistas	4	6,000	95%
Hojas divulgativas	8	2,096	100%
Cuadernos de Capacitación	7	2,096	95%
Discos Compactos con las Leyes Municipales	1	300	95%
Boletín "Contacto con los Alcaldes"	2	2,000	95%
Memoria de Labores	1	600	100%
Boletín Electrónico	Sí	Distribuido a 80 cuentas de correo electrónico	100%

Elaborado sobre la base de Instrumento 6, Respuestas preguntas 6 y 7.

En años pasados había realizado videos, aun cuando no en el 2004. En cuanto a la suficiencia de sus sistema de comunicación, se considera que sí son suficientes en lo relativo al número de líneas telefónicas (aunque les haría falta una Central Ordenadora de Llamadas o "PBX"), computadoras con acceso a Internet y correo-electrónico (aunque señalan que deben ser actualizadas). Sin embargo, se considera que no es suficiente la página web disponible.

14. Condiciones técnicas para la comunicación (equipos, archivos, instalaciones)

Dispone de 21 líneas telefónicas fijas en la sede y de 28 teléfonos celulares (7 de los cuales son usados por los 7 miembros del equipo técnico que recorre todo el territorio visitando los municipios). Registra además 7 aparatos de fax. Su sistema informático cuenta con 50 computadoras, 35 de las cuales están en Red Interna (INTRANET), con un tamaño del disco duro del Server de 80 GB, una velocidad de 521 Mb del procesador, y una plataforma principal de la Intranet Server 2004. Posee 12 computadoras con acceso individuales a Internet y correo electrónico (siendo éstas insuficientes para el intenso trabajo que se realiza), y dos páginas web con un ancho de banda utilizado de 6.27 GB, que en un trimestre (abril / junio 2005) registró un total de 43,068 visitas, siendo sus sitios más visitados "Módulos" (con 3,074 visitas), "Análisis del Impacto del FODES", "Agregados", "Memorias de Labores", y "Manuales", entre 25 posibles. El menos visitado, con 3,449 entradas de visitas fue "Noticias".

COMURES cuenta además con la existencia de programas informáticos en la Intranet, para su contabilidad, presupuesto, recursos humanos, nómina, y seguimiento a proyectos, y a su vez tienen un *Sistema Integrado de Información Gerencial* que integra to-

das las áreas. Por último, cabe indicar que la asociación ha desarrollado un *programa electrónico* (software), de elaboración externa, llamado *REF* (Registro Estado Familias), y otro, también de elaboración externa, para la compilación de leyes municipales.

15. Condiciones técnicas para la comunicación de sus miembros / asociados

De los 262 municipios, 115 (43.9%) tienen acceso a Internet, siendo ascendente la tendencia de acceso, pues El Salvador pasó de tener 29 líneas telefónicas por cada 1,000 habitantes en 1989, a 241 líneas fijas, y contar con 300,000 usuarios de Internet en el año 2002 (Banco Mundial, 2004)²⁹⁰. Sin embargo, solo 25 municipalidades (todas asociadas a COMURES), o sea un 9.5% disponen de página web.

16. Descripción del flujo comunicacional de la AGL

COMURES sí mantiene un registro de ingreso y salida de comunicaciones escritas. Así entre abril y junio de 2005 se registró el envío de 3,360 comunicaciones a sus miembros, 240 a entidades de la cooperación internacional y 480 a organismos del gobierno nacional, receptándose, para el mismo período, 408 mensajes escritos de los miembros, 70 de la cooperación internacional y 50 de organismos del gobierno nacional. La comunicación es en realidad intensa. Así por ejemplo, en un día el Director Ejecutivo, quién tienen a su alcance todos los sistemas modernos de comunicación, envió 56 comunicaciones escritas a los miembros, 4 a la cooperación internacional y 8 a entidades gubernamentales, recibiendo ese día 6 de los miembros, 5 de la cooperación internacional y 4 de organismos del gobierno. A su vez él envió 6 correos electrónicos a los miembros, 2 a la cooperación internacional y 3 a entidades del gobierno, y a su vez recibió una de los miembros, otra de la cooperación internacional y 4 desde organismos gubernamentales, recibiendo 2 de ONGs y una de otra fuente. En esa misma jornada, el Director Ejecutivo realizó 7 llamadas a miembros de la AGL o a otros municipios, y recibió 10 llamadas de ellos. Pero COMURES cuenta con una Unidad de Política Gremial, conformada por 14 personas técnicas que enlazan a la AGL con el territorio, realizando lo que de otra manera sería imposible para una persona: mantener el flujo comunicacional entre la asociación y su entorno. La AGL mantiene además, un registro de entrada y salida de correos electrónicos, y en un trimestre (abril / junio de 2005) envió, desde el correo institucional infocomures@cyt.net, manejado por el Coordinador de Informática, 30 mensajes a todos sus miembros, 150 comunicaciones a entidades de cooperación internacional y 100 correos a organismos del gobierno central. De vuelta, COMURES recibió 15 mensajes de sus miembros, y 150 y 100 respuestas de la cooperación internacional y de organismos del gobier-

290 Otra fuente autorizada, sin embargo, señaló que solo 78 municipios tienen Internet (es decir, un 29.8%).

no nacional, respectivamente. A pesar de lo registrado, y considerando que los sistemas de comunicación disponibles en la AGL son suficientes, los directivos de COMURES juzgan que aún un 10% de los miembros no tienen comunicación con su asociación.

17. La comunicación vista por los informantes externos

Su comunicación con los municipios se hace por medio de técnicos que visitan las corporaciones. Los alcaldes entrevistados dicen “siempre comunicarse por intermedio” de la AGL con otros municipios. Ellos la consideran también un canal apropiado con las agencias de cooperación nacional e internacional. Dadas estas líneas de relacionamiento, se entiende que las principales formas de comunicación señaladas sean: persona a persona, oficios y circulares escritos (1), teléfono (2), fax y correo nacional (3), y correo electrónico y página web (4). En cambio, de las tres entidades gubernamentales entrevistadas, dos dicen comunicarse “ocasionalmente por intermedio de la AGL”, mientras otra prefiere hacerlo directamente con las corporaciones municipales. En todo caso, dos de ellas consideran a COMURES un canal apropiado para comunicarse con las municipalidades “porque aglutina a todos”, mientras otra entidad prefiere relacionarse directamente ya que tienen sus “propios asesores municipales que llegan por lo menos una vez cada semana” a aquellas. En los tres casos, los principales canales de comunicación son: persona a persona (1), oficios y circulares escritas (2), teléfono (3), correo electrónico (4), y fax (5).

En lo que respecta a las dos agencias de la cooperación internacional entrevistadas, ambas señalan que siempre se comunican con los municipios por intermedio de COMURES para todos los asuntos en el ámbito nacional, pero que, dependiendo de los casos, también prefieren hacerlo directamente con ellos en el ámbito territorial. Ambas consideran a COMURES un canal apropiado para la comunicación con los ayuntamientos, pues “representa a 262 municipios y tiene un pluralismo político que le permite ejercer su rol”. Sus principales canales de comunicación con la AGL son: persona a persona (1), oficios y circulares escritas (2), y el teléfono (3).

18. Comunicación de la AGL con FLACMA

De las siete personas (funcionarios y directivos) entrevistadas en COMURES, seis habían ingresado a la página web de FLACMA y lo habían hecho en un total de 13 ocasiones durante el último mes (junio 2005). Ellas conocían muy bien el trabajo de la Federación, y solo una, que también estaba familiarizada con FLACMA, en términos generales, no había ingresado a su sitio web. Por su parte, el alcalde entrevistado reportó conocer muy bien el trabajo que realiza dicha institución a la cual consideró “muy importante, pues nos acerca, se recogen nuestras experiencias y se impulsan políticas para fortalecer el asociativismo y sus agendas”. Sin embargo, de las cuatro personas entrevistadas de las agencias gubernamentales y de la cooperación internacional, tres desconocían la existencia y la labor de FLACMA, mientras una señaló sí conocerla apuntando que “ha estado muy lejos de la Región Centroamericana”.

C. Capacitación

19. La capacitación a los municipios

Con sus miembros, COMURES fomenta una capacitación que responde a su demanda y no a la oportunidad de ofertas. En esa perspectiva, *conocer* esa demanda resulta crucial para satisfacerla, y ello se logra a través del permanente contacto descentralizado que funciona por medio de la Unidad de Política Gremial. Los 14 funcionarios de esta unidad técnica dedican el 100% de su tiempo al trabajo de campo con los municipios, ofreciendo capacitación y asistencia técnica a sus miembros, y resolviendo problemas legales, de comunicación, receptando demandas, mientras 8 funcionarios adicionales dedican un 20% de su tiempo a esta tarea.

Calificada como satisfactoria por los entrevistados, la capacitación realizada por la AGL, en el último trimestre (abril / junio de 2005), abarcó a las 262 municipalidades que participaron directamente en 37 eventos (25 realizados por COMURES y 12 por agentes externos), destinados a un total de 2,775 cursantes. La distribución temática de estos eventos fue: 14 eventos sobre temas relacionados a la gestión y administración municipal, otros 14 sobre temas jurídicos, 4 sobre descentralización, 2 acerca de gobernabilidad, y 3 abordaron “otros temas”.

COMURES ha producido 13 folletos, 1 libro, 1 disco compacto y 1 hoja de capacitación con un tiraje total de 7,400 ejemplares como material exclusivo destinado a la capacitación en el último año. Sin contar con una biblioteca virtual, la AGL tiene una biblioteca (o Centro de Información) abierta al público para consulta manual, y una sala de reuniones y capacitación, con capacidad para 35 personas. En el último trimestre (abril / junio de 2005) usó 30 veces salas de capacitación externas, para dar capacitación a 1,350 personas.

20. Recuperación y sistematización de prácticas exitosas

COMURES cuenta con sistemas para recuperar y sistematizar las prácticas exitosas de sus miembros (concurso de buenas prácticas) y ha dispuesto que ello se realice en cada área. Por lo tanto, sí dispone de personas encargadas de esta tarea. En el año 2004, difundió experiencias exitosas de sus asociados en las áreas administrativas, desarrollo económico local, protección de mujeres y jóvenes, descentralización, protección ambiental, gobierno electrónico, financiera, gobernabilidad, capacitación y formación, y financiamiento. Asimismo conocen y difunden las bases de datos de buenas prácticas municipales de Hábitat, del Concurso de Género de FEMUN, y del PGU, de URBANET (Red de GTZ), y de FEMICA.

Para los informantes externos consultados/as, debería difundir, nacional e internacionalmente, sus logros respecto a su iniciativa de la Ley de Transferencias del GC hacia los municipios y su incremento del 6% al 7%; su práctica de obtener propuestas por consensos; el hecho de tener buenos resultados en el conjunto de su trabajo; el rol de la AGL

como gremio en el proceso de descentralización (v. g. el sistema de agua potable); sus incidencias en la Asamblea Legislativa; su experiencia en capacitar a los/as candidatos/as de todos los partidos políticos que terciaron en las elecciones para alcaldes/sas; sus Foros Políticos Multipartidarios durante las campañas para Alcaldes/sas; su capacitación general en Gerencia Política; la misma conformación de su Junta Directiva que se realiza en proporción a los resultados de las elecciones y todos los partidos tienen representación; su trabajo con la Agenda Legislativa de la Comisión de Municipalismo de la Asamblea Nacional; la Red de Registro Familiar; su Portal Web; su participación en la conformación de la Comisión Nacional para el Desarrollo Local (CONADEL), entre otras iniciativas, todo lo cual tiene su visión de sostenibilidad.

D. Cooperación

21. Alianzas

COMURES se relaciona y ha recibido asistencia técnica y/o financiera y ha tenido interlocución política con múltiples agencias de cooperación externa de países del continente europeo y americano. Lo ha realizado con las europeas AECE, DANIDA, GTZ, COSUDE, DIAKONIA, FCM, Diputación de Barcelona, EUSKAL FONDOA (Fondo Vasco), Comunidad de Madrid, FUNDEMUCA, U. E, y VNG. Y con las americanas USAID y el BID. Mantiene lazos de alianzas y cooperación con organismos de la comunidad internacional como UNICEF, PNUD, y obviamente con FEMICA y FLACMA. Entre enero y junio de 2005 USAID, GTZ, SAN VICENTE PRODUCTIVO, FCM, y FUNDEMUCA han finalizado proyectos, después de varios años de cooperación, por un monto total conjunto de US\$ 1'396,938. Se encuentran aún en ejecución proyectos con DIAKONIA (Suecia), el BID, COSUDE (Suiza), y EUSKAL FONDOA, entre otros por un monto total aproximado de US\$ 572,589, y que se llevarán a cabo en los próximos 18 meses.

Los principales temas y objetos de esta cooperación internacional han sido: fortalecimiento de los gobiernos municipales, fortalecimiento institucional y apoyo programático a COMURES, gestión de sistemas de agua potable y saneamiento en el marco del proceso de descentralización, fortalecimiento del CDA de Cuscatlan, fortalecimiento de las capacidades locales y apoyo a las acciones gremiales en beneficio del desarrollo local, programa de apoyo al proceso productivo en el Departamento de San Vicente, fortalecimiento de la capacidad institucional de COMURES para su abordaje institucional, convenios de cooperación para fortalecer el desarrollo municipal, y capacitación.

En el ámbito nacional, COMURES mantiene un constante acercamiento y contactos directos con la Asamblea Legislativa, los ministerios de la Gobernación, Obras Públicas, Salud, Educación, Recursos Naturales, la Secretaría Técnica de la Presidencia, ANDA, ISDEM, FISDL, CONADEL, y algunas ONGs nacionales como FUNDE. Los principales temas y objetos de estas alianzas han sido y son: la gobernabilidad, el financiamiento de proyectos para municipios, el fortalecimiento de los gobiernos locales y su seguridad, descentralización, capacitación, desarrollo local, y elaboración de propuestas de proyectos.

COMURES cuenta, entonces, también, con proyectos con fondos nacionales, tal el caso del convenio con FODES, institución del GC, por un monto de US\$ 571,428.57 con una duración de un año, y que se encontraba en un 50% de ejecución a junio de 2005.

22. La cooperación vista desde los aliados

De las seis entidades externas entrevistadas, tres habían participado en la formulación de los planes estratégicos y operativos de la asociación, y lo habían hecho ora financiando la preparación de todo el proceso, ora elaborando un plan donde se tocaban diversos aspectos relacionados a la inversión, o siendo facilitadores y acompañantes del proceso. Todas ellas, sin embargo, consideran que la AGL salvadoreña ha sido un socio estratégico válido para su trabajo en el país, indistintamente, en las áreas de defensa de la autonomía municipal, propuestas de reformas jurídicas, relación política con el gobierno, programas de fortalecimiento municipal, procesos de descentralización, proyectos de capacitación a municipios, asistencia técnica a municipios, diálogos políticos, y asistencia jurídica.

A su vez, se conoció que en el Plan Operativo del año 2004 de cuatro de esas instituciones aliadas y/o socias de COMURES, sí se trabajó para el fortalecimiento de la AGL en las áreas de gobernabilidad, capacitación y formación, financiamiento, administración, finanzas, gobierno electrónico, y estudios e investigaciones aplicadas (vg. El de la Mora Tributaria, y Empresas de Agua Potable).

23. Percepción de la AGL como mediación entre municipio/Estado central/CTI por parte de miembros y asociados

Los seis informantes externos entrevistados consideran que COMURES tiene capacidad técnica para apoyar a las municipalidades en sus demandas de asistencia. Sin embargo, consideran que esa capacidad es relativamente limitada y que la AGL actúa, a ese respecto de manera correcta, como una mediación muy válida entre los municipios y el ISDEM que es el que da la asistencia técnica, pues entregar asistencia técnica directamente “no es el papel de la gremial”. Desde el municipio auscultado, se considera que la gremial apoya con técnicos en diferentes áreas y les da consultores, para resolver sus problemas (v. g. cómo asociarse para obtener agua potable entre municipios aledaños). Igualmente, la asociación es percibida como una gestora válida para que los municipios consigan financiamiento para sus obras, sin que ella sea una “contraparte financiera” de los emprendimientos.

E. Sostenibilidad

24. Situación patrimonial y financiera

Parte importante del patrimonio de COMURES está constituido por las cuotas de los afiliados, cuyos montos dependen de los ingresos presupuestados de cada municipio,

que paga un valor mensual, transferido a ella, de acuerdo a la Ley FODES. La cuantía menor y la máxima de cuotas que deben pagar los asociados, son aprobadas anualmente en cada CNM. La mayor parte de los municipios (un 70%) aportan el 1% del FODES para COMURES. Estas aportaciones de sus miembros corresponden efectivamente al 39.09% de sus ingresos totales en un año (2004). Como existe respaldo legal para el cobro, se puede anticipar una sostenibilidad en esta situación patrimonial. Se ha podido también observar que con los logros gremiales obtenidos por COMURES, han subido los aportes, pues los municipios se sienten mejor representados y quieren reciprocitar con dicho estímulo a “su gremial”! No obstante, COMURES registró un 2. % de morosidad en las aportaciones de los miembros en el año 2003. Esa morosidad desapareció en el 2004. Actualmente (junio 2005), unos pocos municipios, alrededor de 6, exhiben alguna morosidad en el pago de sus cuotas. Son, al parecer, algunos del COAMSS²⁹¹, situación que, al parecer, a pesar de no existir una estrategia para recuperar la morosidad, está en vías de superarse.

Las contribuciones, sub-venciones y aportes permanentes o eventuales del Estado u otra fuente, nacional o extranjera, donaciones, de cualquier fuente legítima, los bienes muebles e inmuebles adquiridos y los fondos provenientes del rendimiento de las rentas obtenidos por la administración de esos bienes, constituyen los otros rubros de sus ingresos. COMURES, sin embargo, no cuenta con un local de su propiedad para el funcionamiento de la asociación. La sede funciona en una moderna casa arrendada. Tiene 18 vehículos de su propiedad. En cualquier caso, la AGL registró un superávit en su manejo presupuestario de 2004, equivalente a US\$ 150,669.91, o sea el 6.4% de sus ingresos anuales. COMURES cuenta con una administración muy moderna, realiza inversiones bajo supervisión de un Director de Finanzas que constantemente verifica su rentabilidad. La sostenibilidad de la asociación es sólida y está garantizada.

Ahora bien, que la AGL tenga sustentabilidad financiera asegurada no significa que también tenga ya una *autosustentabilidad (y/o autonomía) financiera* per se, al recibir subvenciones del Estado central. Es notable, por ello, que la asociación salvadoreña esté ya caminando en esa dirección, buscando alternativas para contar con ingresos propios. Dos recursos están ya siendo explotados: El primero es el llamado “REF” (Registro del Estado Familiar), consistente en una base de datos para que las partidas de nacimiento, matrimonio, defunciones, divorcios, sean automatizadas y la AGL cobre por ese servicio²⁹². COMURES, a través de los municipios, ya viene haciendo estos cobros desde 2004. El segundo, en desarrollo actual, es entrar con un programa electrónico (software) a hacer lo mismo con el cobro del agua potable, y receptor por ello una comisión.

291 San Luis Talpa, Nueva Concepción, San Juan Talpa, San Salvador y Mahuilingo. Nuestra investigación no puede determinar las causas de esta situación interna en COMURES, por lo general también existente en muchas de la AGLs latinoamericanas.

292 “REF” también es el nombre del programa electrónico (software) correspondiente, desarrollado para sustentar ese sistema de cobros.

Sea esto como fuere, hay quienes consideran dentro de COMURES que los ingresos no son suficientes para cumplir con sus objetivos y funciones, porque existe una limitación en su Plan Operativo, y no se puede entrar, en casos específicos a resolver problemas específicos por falta de recursos.

25. Eficiencia y sostenibilidad en la gestión financiera contable

El sistema contable de COMURES ha sido llevado de manera automatizada, aunque el manejo presupuestario se llevaba manualmente, por lo que al momento de esta investigación era *mixto*²⁹³. Pero esto era así hasta entonces, pues coincidentalmente, desde el 28 de ese mes se iniciaba en la AGL la automatización del presupuesto con un sistema gerencial que incluiría la administración, las finanzas, y la parte técnica operativa.

La asociación ha tenido varias auditorías durante el 2004. Algunas corresponden a cada proyecto, y otra ha sido externa realizada por la Corte de Cuentas del Estado, habiendo hace un año contratado una auditoría externa con fondos propios. Los resultados han sido muy positivos, habiendo dado cuenta del buen manejo de su administración. A su vez, la asociación cuenta con un sistema financiero para el manejo de los fondos de la cooperación internacional, pues se tiene un manual para la parte de ingresos que incluye los fondos de la cooperación internacional.

26. Percepción de la transparencia y eficiencia del gasto por parte de miembros y asociados

Cuatro de las seis instituciones auscultadas manifestaron que sí existe en la asociación transparencia y eficiencia en el uso de los fondos y recursos de la cooperación nacional e internacional, habiendo una de ellas auditado los recursos donados y el resultado ha sido muy positivo. Las otras dos no opinaron al respecto, por no saber del tema. Asimismo tres consideran que ella tiene la capacidad administrativa y financiera para manejar eficientemente los fondos de la cooperación nacional e internacional, lo cual se manifiesta como asunto comprobado, pues se dan informes de auditorías, se conocen de las comunicaciones de los cooperantes y existe un 100% de confianza en los alcaldes.

F. Contactos

Nombre:	Marco Antonio Funes Durán
Cargo:	Presidente de COMURES (y Alcalde de Olocuilta, Depto de La Paz)
Dirección:	49 Av. Sur, Calle Estadio 2, No 33, Colonia Flor Blanca, San Salvador, El Salvador, C. A.

293 Se investigó la parte contable precisamente el día 27 de junio de 2005.

Teléfono: (503) 2988-4280
Fax: (503) 223-1785
E. mail: cpintocomures@cyt.net
P. web: www.comures.org.sv

Nombre: **Ing. Carlos Roberto Pinto Guardado**
Cargo: Director Ejecutivo
Dirección: 49 Av. Sur, Calle Estadio 2, No 33, Colonia Flor Blanca, San Salvador, El Salvador, C. A.
Teléfono: (503) 2988-4280
Fax: (503) 223-1785
E. mail: cpintocomures@cyt.net
P. web: www.comures.org.sv

Nombre: **Mtra. Margarita Alfaro**
Cargo: Coordinadora de Comunicación de COMURES
Dirección: 49 Av. Sur, Calle Estadio 2, No 33, Colonia Flor Blanca, San Salvador, El Salvador, C. A.
Teléfono: (503) 2988-4280
Fax: (503) 223-1785
E. mail: cpintocomures@cyt.net
P. web: www.comures.org.sv

G. Investigador que realizó el trabajo de campo y preparó el perfil de COMURES

Rafael Quintero López
Correo electrónico: bernardoql@yahoo.es

GUATEMALA
Perfil de la Asociación Nacional de Municipalidades
de la República de Guatemala (ANAM)
Primera parte: Información básica

A. Generalidades

Identificación
Nombre de la Asociación: Asociación Nacional de Municipalidades de la República de Guatemala
Fecha de fundación: Originalmente fundada en 1940. Fue <i>refundada</i> el 21 de noviembre de 1960, modificado su Estatuto el 18 de febrero 1993 y el 9 de noviembre de 2001.
Siglas: ANAM
País: Guatemala
Dirección: 8ª. Calle 0-66, zona 9, Edificio INFOM, 1er Piso. Ciudad Guatemala, Guatemala.
Teléfono: (502) 360- 3815/3825/3845
Fax: (502) 331-6505
E. mail: anam331@intelnet.net.gt / anam331@anam-guatemala.org
Página web: http://www.femica.org/asociaciones/anam.php/www.anam-guatemala.org
Nombre del Presidente: Roel Pérez
Nombre del Ejecutivo: José Rolando Orellana Najarro (Secretario Ejecutivo)

B. Contexto*1. Población*

Población total del país	12'700,611	100%
Población urbana	4'762,729	37.5%
Población rural	7'937,882	62.5%

2. Municipios del país

No. de municipios del país	331 ²⁹⁴	
No. de municipios de AGL	331	100%

294 Están por crearse cinco nuevos municipios guatemaltecos. Entre ellos el de Unión Cantinil, del Departamento de Huehuetenango, en 2005.

3. Base legal municipal

Marco legal que ampara a las municipalidades	Los Acuerdos de Paz Firme y Duradera de 1996; la Constitución de la República de Guatemala (1985).
Constitución Política , aprobada por Asamblea Nacional Constituyente el 31 de mayo de 1985, y publicada en el <i>Diario Oficial</i> el 3 de junio de 1985. Las partes de la Constitución relativas a los municipios son: el Capítulo VII sobre “Régimen Municipal” (desde el Artículo 253 al 262), y las Disposiciones transitorias y finales del Capítulo Único, Artículo 2 y 9.	Fortalece la Autonomía Municipal. Concreta el principio de administración descentralizada del Estado.
El Código Municipal (2002), de 178 artículos, aprobado con Decreto No 12-2002 por el Congreso de la República el 3 de abril de 2002, y que es una de las leyes que son productos de los Acuerdos de Paz. Decreto 11-2002.	Fortalece autonomía municipal y descentralización, clarifica roles de autoridades locales, amplía facultades de los Alcaldes y ratifica el asociativismo municipal de diverso tipo.
Ley General de Descentralización, y su Reglamento Ley de Consejos de Desarrollo Rural y Urbano y su Reglamento Estatutos de la ANAM de 85 artículos.	Decreto 14-2002, de 23 artículos, aprobado. Por el Pleno del Congreso el 11 de abril de 2002, entró en vigencia el 1 de julio de 2002. El Reglamento entró en vigencia el 10 de septiembre de 2002. Ley de 76 artículos, entró en vigencia el 3 de diciembre de 2002. Estatutos vigentes desde el 9/11/01 e inscritos en Registro Civil en el Municipio de Guatemala el 24/01/02

C. Estructura orgánica y administrativa de la AGL

1. Base legal de la Asociación

Naturaleza jurídica que ampara a la asociación		
Dispone de estatutos: Sí (desde 2001)		
Personería jurídica: Sí		
Pública:	Privada: Sí	
Asociatividad:	Voluntaria: Sí	Obligatoria

2. Personal

Numero y distribución del personal de la AGL por funciones				
Nivel	Denominación	Total	Hombres	Mujeres
Político	Junta Directiva	13	11	2
	(Presidente/a)	(1)	(1)	(0)
	(Vicepresidentes/as)	(3)	(3)	(0)
	(Secretario/a)	(1)	(1)	(0)
	(Tesorero/a)	(1)	(1)	(0)
	(Vocales)	(4)	(3)	(1)
	(Coordinadores)	(3)	(2)	(1)
	Secretario Ejecutivo	1	1	(0)
	Consejo Consultativo	4	4	(0)
	Coordinadores de Comisiones	9	9	0
Sub Coordinador	1	1	0	
Técnico	Técnicos/as	4	4	0
Administrativo	Personal administrativo	6	2	4
Otros		1	0	1
Total		39	32	7

3. Recursos financieros

Ingresos (2004). Fuentes de Financiamiento en US\$ dólares	
Aportaciones de miembros	72,254.06
Ingresos propios (Aportes extraordinarios)	73,920.83
Transferencias gobierno / estado	
Agencias internacionales	
Otras fuentes (Intereses bancarios)	98.52
Otras fuentes (cuotas atrasadas)	136,779.90
Total	283,053.31

Egresos (2004). Según objeto del gasto en US\$ dólares	
Remuneraciones (Servicios Personales)	120,946.08
Servicios (Servicios no personales)	88,622.38
Suministros y Materiales	20,511.79
Mantenimiento	11,002.34
Inversiones	
Otros gastos (Indemnizaciones)	18,415.53
Otros gastos	
Total	259,498.12

Segunda parte: Información adicional sobre el contexto

A. Contexto

1. Condiciones socioeconómicas del país

Luego de un crecimiento promedio modesto del PIB del 2.58% para los últimos 5 años (2000-2004), Guatemala exhibe un débil basamento económico con una infraestructura industrial poco diversificada, una agricultura que aún ocupa el 30% de la PEA, un deterioro de sus finanzas públicas y una deuda externa de US\$ 4,7 millardos a fines de 2003, todo lo cual muestra signos de una economía en crisis. Para el 2005 se proyecta un crecimiento del PIB de un 2.7%, lo cual no muestra señas de recuperación de la tasa histórica de crecimiento del PIB que fue del 5% por algunos años. La población, estimada para el 2005 en 12,700,661 habitantes (37.5% urbana y 62.5% rural) crecerá este año a una tasa del 2.5%²⁹⁵. Esto significa un crecimiento muy limitado, a solo 0.2 puntos por encima de la tasa de crecimiento poblacional, lo cual se revela muy insuficiente para siquiera aliviar la pobreza (que en 2002 afectó al 69% de la población). La mayoría de la población guatemalteca descende de los antiguos pueblos de Meso América. Aún hoy, hablan más de 24 idiomas (incluyendo el castellano) en un país multicultural, donde interactúan, en una asimetría de relaciones, con los mestizos (*ladinos*), los *garinagus* de raíces afroamericanas, los xincas de estirpe mexicana, y con los descendientes de europeos (“blancos”).

A pesar de que algunos productos (azúcar y banano) han mostrado niveles de recuperación en el mercado mundial en los últimos años, y que las remesas de los emigrados amparan a muchas familias de una diversidad de municipios²⁹⁶, la crisis del café en el mercado mundial continúa con sus precios deprimidos ya por varios años, mientras los precios del petróleo y sus derivados han seguido en aumento para un país importador neto de hidrocarburos y derivados, (pues la refinería que posee tiene limitada capacidad para abastecer el mercado interno) lo cual repercute negativamente en su balanza comercial.

El desempleo total agregado era del 11.7% a fines de 2004, (5.6% para hombres y 21.2% para mujeres), lo que evidencia que hay una subparticipación de las mujeres en las actividades económicas. El subempleo abierto era del 16.3%, mientras el desempleo abierto total fue de 3.13%. Con una PEA de 4'990.000 personas, Guatemala experimenta hoy grandes cambios en su mercado laboral. Su población es sumamente joven (habiendo 8'889.971 personas de menos de 10 años de edad), exhibiendo un creciente fenómeno de trabajo de infantes (que no se están formando) y que muestra el endurecimiento del sis-

295 Por su parte, la población guatemalteca en áreas metropolitana, al 2005, es del 26% de la población total del país.

296 Solo al municipio de Pachalum llegan US\$150,000 mensuales provenientes de New Jersey, Miami, Los Ángeles y Chicago (Comunidad, 2004: 10)

tema, con formas extremadamente preocupantes; una baja tasa de afiliación a la seguridad social (de solo un 21.1% de la población) que afecta sobre todo a los/as desocupados/as; hay bajos salarios, baja calidad de la producción y bajo nivel de competitividad, con bajas aspiraciones en la obtención de empleo por parte de los/as desempleados/as. El ingreso per capita anual, calculado por el BM para agosto de 2004, era de US \$ 1,910 dólares, y de Q 18,517 para 2005 según estimación de Rodolmiro Méndez (de ANAM), es decir de aproximadamente US \$ 2,571.

El gasto porcentual del PIB en el área social alcanzó apenas el 1.2% en los últimos 5 años, lo que proyecta una débil política de inclusión de sectores pobres y étnicamente discriminados. Así, el analfabetismo total en 2005 es alto (28.2% en una población de 12'700.611 h) (Llorca, 2002). Pero la Encuesta de Hogares de 2004 reveló que un 24.6% de la PEA era analfabeta, ascendiendo al 75.4% en el sector informal de la actividad económica. Esto significa que casi las 3/4 partes de la PEA no pasa del básico de educación, y por lo tanto no ha llegado a la secundaria.

En cuanto a servicios básicos, hay una grave escasez creciente de agua potable (Munaiz, 2005). Falta agua en grandes ciudades y la capital está abastecida solo en un 69% (Ramírez, 2002), mientras expertos en el tema proyectan serios problemas de abastecimiento del líquido vital para los 3'301,550 habitantes del área metropolitana en un país de crecida urbanización. Guatemala (con 108,889 km²), paradójicamente, cuenta con una docena de lagos, centenares de lagunas, 30 ríos grandes y afluentes, pero le falta agua para tomar. Además, en 85 de los 332 municipios se bebe agua no clorada, lo cual es el principal origen de epidemias (Pop, 2002). Esta pobreza afecta más a los pueblos indígenas los cuales tienen menos acceso a servicios: solo el 24.7 % de los hogares indígenas estaba conectado a redes de agua potable, y el 23.4% tenía luz eléctrica en 2001.

Luego de los acuerdos de paz de 1996, el capitalismo en Guatemala no ha logrado la inclusión social al sistema productivo y social: solo el 25% de la PEA está en el sector formal. Y solo dos de cada diez tienen seguridad social. Las empresas no captan a los más educados de los trabajadores. ¿Cómo competir así con la globalización capitalista?, es una interrogante sin duda discutida en el asociativismo municipal guatemalteco.

2. Estructura político-administrativa del Estado

Según la Constitución guatemalteca, el país tiene un sistema de Gobierno Republicano, Democrático y Representativo, con un Estado Libre, Independiente y Soberano. Posee un tipo de Estado unitario y una república liberal como forma de gobierno, con órganos legislativo, judicial y ejecutivo. Según su Constitución, el país tiene un Sistema de Gobierno Republicano, Democrático y Representativo con un Estado Libre, Independiente y Soberano. Su territorio se divide en 8 regiones, 22 departamentos (regidos por gobernadores/as designados/as por el Ejecutivo nacional), y 331 municipios, gobernados por cuerpos edilicios y alcaldes/esas democráticamente electos, también llamados "Jefes Ediles". No hay nivel intermedio de gobierno electo, pues esta instancia es designada por el Ejecutivo Central.

Tiene un área metropolitana con una población de 3'301,550 habitantes y 234 km², integrada por un 28.8% de la población del país, y formada por varios municipios (Guatemala, Mixco, Villa Nueva, Chinuatla, Santa Catarina y San Miguel Petapa) pero que carece de una instancia de gobierno como tal. Los acuerdos de Paz Firme y Duradera han abierto una línea de concertación social y política por la que avanza, a ritmos distintos, un proceso de descentralización, en el que se destaca la recuperación institucional de la autonomía y más competencias para los gobiernos locales.

3. Situación de los municipios como instituciones de representación política

Desde el 15 de enero de 1986, las autoridades municipales electas el 3 de noviembre del año anterior tomaron posesión de sus cargos, iniciándose, desde entonces en Guatemala, una fase de desarrollo institucional de las corporaciones municipales, fase que aún no se cierra y que ha transitado por la consecución del Código Municipal y otras leyes específicas, así como por las prácticas de inserción del municipalismo en la vida representativa nacional e internacional.

En algunos municipios se registran procesos políticos desiguales pero que configuran ya formas descentralizadas crecientes de gestión y ampliación de los procesos de toma de decisiones. Tal el caso ocurrido en el municipio de Sipakapa, en el Departamento de San Marcos, en donde se hizo una consulta popular para determinar la conveniencia o no de permitir la actividad minera de una empresa extranjera, en la región. Todo ello se dio por primera vez en la República, en 2005, a la luz de lo estipulado en el Código Municipal (Artículos 64 y 66), y del Convenio 169, de la OIT, sobre Pueblos Indígenas (Art. 15, Inciso 2). Según la Constitución, el porcentaje de transferencias del gobierno central a los municipios respecto del presupuesto del país es del 10% de sus ingresos ordinarios.

4. Indicador político de descentralización del país

Son indicadores políticos del proceso de descentralización en Guatemala, los siguientes:

- La existencia de un Código Tributario que establece rangos mínimos y máximo del arbitrio municipal y las comunas son las que fijan el monto para cada localidad (y no el GC);
- La facultad de realizar consultas populares a los vecinos de las comunas, amparadas en la legislación vigente (Art. 63 del CM), y en convenios internacionales, para que se pronuncien vinculantemente sobre asuntos de interés comunal en su territorio;
- La facultad de los municipios de crear mancomunidades (Arts 49, 50 y 51 del CM);
- La existencia de alcaldías indígenas reguladas según sus propias normas de funcionamiento (Art. 55 del CM);

- El derecho al Antejuiicio, por parte de los/as Alcaldes/sas (Art. 48 del CM);
- La administración del registro civil (Art. 68 del CM).

5. Las Asociaciones de Gobiernos Locales (AGLs)

La más importante de las asociaciones de gobierno local, aunque no la única, es la ANAM, fundada originalmente en 1940, como iniciativa del alcalde de Ciudad de Guatemala, en la perspectiva de buscar el fortalecimiento local y llamar la atención sobre los municipios. Desde los años 40, pues, se habría buscado el desarrollo local, hablándose de autonomía para los municipios, así como también de la autonomía en otras esferas (universitaria, y deportiva). La ANAM, sería por lo tanto la primera AGLN de América Latina! Pero parece haber poca conciencia de ese pasado, a tal punto que hoy se la considera fundada (en realidad *refundada*) en 1960. Originalmente se había pensado que su presidente sería siempre el alcalde de la ciudad capital, hasta que en 1993, el alcalde Berger puso en consideración que cualquier alcalde pudiese ser el máximo representante de la AGL.

La ANAM, integrada por municipalidades representadas por sus alcaldes/as o sustitutos/as, se compone también de otros órganos complementarios, como las Asociaciones Departamentales de Municipalidades, que son 22 en el país. ANAM, como tal no tiene oficinas regionales. Constituye un enlace entre las municipalidades y el gobierno central, y entre el municipalismo y la empresa privada. Y, si bien se halla en un franco proceso de robustecimiento en los últimos años, cuando reformó su marco jurídico autónomo (Estatutos) en los cuales se prevé la existencia de otras formas de asociativismo municipal sin detallarlas (tales como las mancomunidades que son un tipo de *consociativismo* municipal), la ANAM, no ha podido aún jugar un papel protagónico porque no tiene el espacio político, ni jurídico, para asumirse como institución, en parte porque no nació con ninguna ley específica. Así, por ejemplo, cuando recientemente se creó la *Comisión Nacional de Aguas*, a la ANAM “le costó muchísimo” ser parte de ella, y esa lucha incluyó llegar a la Presidencia de la República, en un diálogo, que no descartaba la disposición de todos los alcaldes de regresar a presionar masivamente al Ejecutivo. A pesar de esos avances, la AGL es todavía una suerte de ONG de alcaldes.

La ANAM aparece como un vehículo para incorporar a las comunas en las políticas nacionales (vg. Las Estrategias de Desarrollo). Así, por ejemplo, si hasta 2004, solo 65 de las 331 municipalidades se habían adherido a la Estrategia de Municipalidades por el Desarrollo, la acción de ANAM amplió la adhesión y logró así la *nacionalización de las políticas públicas*.

Además de ANAM, existen otra AGL: la Asociación Guatemalteca de Alcaldes y Autoridades Indígenas (AGAAI), fundada en 1998. La AGAAI tiene municipalidades asociadas en 9 de los 22 departamentos. Esta asociación representa a, aproximadamente, 60 municipios.

Tercera parte: Ejes temáticos

A. Representatividad

6. Estructura orgánica (órganos, orgánico funcional) y modo de funcionamiento

La estructura orgánica de la ANAM comprende como máximo organismo a los alcaldes/sas reunidos/as en *Asamblea Nacional (AN)*, cada año: esta Asamblea integra su quórum con la tercera parte de las municipalidades asociadas. En ella se presentan planillas y la que tiene mayor porcentaje de votos gana las elecciones para la *Junta Directiva (JD)* de 13 miembros, cuyas funciones duran un año. La elección se realiza por medio de planillas inscritas, en Juntas Receptoras del Voto, con Reglamento Electoral oficial y con padrones (Arts. 66 y 67 de Estatutos).

Esa *JD* electa, que sesiona una vez al mes, ostenta amplias atribuciones como órgano directivo, representativo y administrativo ordinario, y dura un año en funciones. Entre sus roles está el de designar a un/a *Secretario/a Ejecutivo/a*, funcionario/a que atiende en la Sede de la entidad donde trabajan los funcionarios/as y que tienen rango de jefe administrativo, con funciones de representación y delegativas.

Existe también un *Consejo Consultativo (CC)*, integrado con los/as Presidentes/as o Representantes de las Asociaciones Departamentales de Municipalidades, que tiene atribuciones de vigilancia, fiscalización y control, y que se reúne, ordinariamente, cada dos meses. Éste tiene un cuerpo directivo compuesto por un *Coordinador General*, elegido de su seno, dos Sub-Coordinadores y un Secretario. El *CC* recibe todos los informes de fiscalización del patrimonio de ANAM, según reza en los Estatutos (Art. 55).

Existen también 9 Comisiones con especialización funcional y temática, presididas por un/a Coordinador/a. Las Asociaciones Departamentales y otras formas de asociaciones municipales, son formas organizativas complementarias a la ANAM, mientras que las emergentes mancomunidades de municipios constituyen un tipo de *consociativismo* con dinámica propia, que ejecuta para los municipios tareas importantes en el desarrollo local.

A junio de 2005 había en el país únicamente 8 alcaldesas electas y 145 concejales. Esta realidad política se expresaba en la composición, mayoritariamente masculina, de los órganos directivos de la ANAM, como se revela en el Cuadro C. 2.

7. Cobertura de representatividad por rango de municipios según su población

Municipios según tamaño de población (2005)

Rangos	Número	No. de municipios miembros de la AGL	%
Menos de 10.000 hab.	56	56	16.9%
10.000-50.000	221	221	66.8%
50.001-100.000	41	41	12.4%
100.001-300.000	10	10	3.0%
300.001-1'000.000	3	3	0.9%
Más de 1'000.000	0	0	0.0%
Total municipios	331	331	100%

Elaboración del investigador con los datos censales obtenidos en el INE (Censo 2002), en junio de 2005, Ciudad Guatemala y con la proyección hecha por investigador al año 2005, según tasas regionales de crecimiento demográfico.

8. Recursos humanos y sus capacidades

La ANAM cuenta con 39 funcionarios/as de los cuales 32 (82.1%) son hombres y 7 (17.9%) son mujeres. El nivel político (JD, Presidente, Vicepresidentes, CC, Coordinadores y Secretario Ejecutivo) registra 28 funcionarios; el nivel ejecutivo (técnico, administrativo y otros) 11 (6 hombres y 5 mujeres), todos de planta, sin registrarse personal a contrato, ni pasantes voluntarios. Su número de personal no es suficiente, calculándose un déficit de un 90%, aunque las capacidades y destrezas de su personal son idóneas en el cumplimiento de sus funciones. No cuenta con cooperantes aún.

Durante el 2004 ANAM capacitó a su personal técnico, sin que haya dado, necesariamente, facilidades para la capacitación del personal administrativo pues “no ha surgido esa propuesta” (Instrumento 7: 5). No realiza cursos de formación virtual, ni puede dar cobertura a todos los temas necesarios. Por su parte, el orgánico-funcional no es conveniente “porque no hay claridad en algunas de sus funciones y el personal requiere que le den por escrito sus funciones” (Instrumento 4.14), mientras los salarios, a criterio de los entrevistados, no son competitivos en el mercado laboral del país.

9. Percepción de las capacidades técnicas y administrativas por parte de miembros y asociados

Los entrevistados, representantes de municipios asociados, de instituciones estatales guatemaltecas y personeros de la cooperación internacional, en general, coinciden en reconocer que ANAM aún no tiene recursos técnicos ni financieros suficientes, lo que se expresa en la debilidad institucional de carecer de un Departamento Técnico para apoyar

a las municipalidades, a pesar de lo cual ella ha impartido capacitación necesaria y otras técnicas usadas por sus asociadas, y cumplido con proyectos diversos en algunos departamentos del país. Goza de transparencia porque informa constantemente a sus asociados sobre “donde y cómo” se invierten los recursos de la cooperación nacional e internacional. Pero cobertura nacional en la asistencia técnica aún no tiene.

10. La representatividad política de la AGL

Con unos Estatutos que le asignan amplísimos fines, incluyendo el de procurar asistencia técnica a 331 municipalidades, la ANAM integra la Junta Directiva del INFOM, pues la Vicepresidencia de esa entidad estatal le corresponde al Presidente de la primera AGL del país, o a quién éste delegue, y es un socio nacional principal en el área de administración y asesoría financiera. Entre sus socios nacionales cuenta con FONOPAZ (para financiamiento y capacitación a municipios), con el INAB (para asuntos ambientales y municipales de desarrollo), con RENICAM para capacitación, con la SCEP en asuntos relativos a la descentralización y con el CND en cuestiones similares y en el fortalecimiento de los consejos departamentales y municipales de desarrollo, mientras que con la firma de una Carta de entendimiento con el Ministerio de Salud (2004) impulsa las Municipalidades Saludables. Sin embargo, la ANAM todavía se encuentra en una etapa de extender sus lazos de representación en los directorios de otras instituciones sociales y estatales.

La investigación de campo registró que, en un trimestre (abril-junio de 2005) sus directivos se reunieron dos veces con el Presidente del país, (en los últimos 18 meses lo habían hecho 7 veces), tuvieron tres reuniones con ministros de Estado y siete sesiones de trabajo con la Comisión de Asuntos Municipales del Congreso, para discutir en torno a la legislación municipal pendiente. En el mismo lapso, los órganos de Gobierno Central le solicitaron criterios y observaciones sobre la Ley de Turismo, la Ley de Compras y Contrataciones y sobre el Código Tributario, habiendo trabajado junto con las respectivas Comisiones del Congreso de la República en esos temas. Asimismo, la investigación registró que en una semana, la asociación recibió la visita de 18 representantes de municipalidades para tratar cuestiones técnicas, administrativas y políticas.

La ANAM tienen presencia en los medios de comunicación masiva, y a través de ellos proyecta los intereses de las municipalidades y su exigencia por recursos para sus asociados, por cambios en la Ley de Contrataciones, en el marco de su lucha por la descentralización.

11. Percepción de la representatividad política de la AGL por parte de miembros y asociados

De los cinco informantes del entorno entrevistados, tres perciben que la política institucional de la ANAM responde más a las directrices de los partidos políticos representados en su Junta Directiva, mientras que dos informantes enfatizan que su accionar institucional responde a las directrices de los municipios. Sin embargo, el 80% de los in-

formantes del entorno consideran que la asociación sí representa adecuadamente a las municipalidades frente al Gobierno, otras instituciones y a la cooperación nacional e internacional, pues “de hecho está plenamente reconocida, y ha sido tomada en cuenta por esas instituciones”, porque desempeña sus funciones “siempre adecuadamente en temas coyunturales”.

B. Comunicación

12. Estrategia de comunicación e interlocutores

La ANAM no dispone aún de una estrategia de comunicación escrita que se aplique con sus interlocutores y que apunte a analizar la situación del país y del municipalismo difundiendo entre sus miembros y su entorno los temas y/o problemas que señalen sus objetivos comunicativos. Incluso, la difusión de las prácticas exitosas de sus miembros, realizadas ya, por ejemplo, en el último año, es reconocida, aún, como débil.

13. Sistemas y medios de comunicación más utilizados

Los sistemas más utilizados en la comunicación con sus miembros son: teléfono (1), fax (2), oficios y circulares escritos (3), correo nacional (4), correo electrónico (5), y comunicación persona a persona (6). Para la comunicación urgente con todos los miembros de la asociación, los directivos utilizan los avisos de prensa publicados en los principales periódicos del país, el fax y el teléfono, logrando llegar efectivamente a un 85%-90% de sus miembros. Por cuanto la ANAM (a junio de 2005) no tenía página web (al haberse quedado sin ella tres meses antes), no había actualización ni revisión periódica de la misma por parte de los ejecutivos. En lo que a medios de comunicación locales se refiere, la asociación había enviado 12 boletines de prensa entre abril y junio de 2005 y había hecho 90 recortes de prensa en el mismo lapso.

14. Condiciones técnicas para la comunicación (equipos, archivos, instalaciones)

La AGL dispone de tres líneas telefónicas, seis computadoras en total, de las cuales una tiene acceso a Internet y correo electrónico, pero había perdido su página web, por lo que no se pudo conocer el registro de entradas y salidas a ella. Se constata, entonces, una insuficiencia en los sistemas de comunicación, no disponiendo, además, de un boletín electrónico, ni de programas informáticos en la intranet, ni del desarrollo de *softwares* propios. Sin embargo, hasta el momento de mi visita en junio de 2005, cuatro excelentes números de la revista **Comunidad**, con un tiraje de mil ejemplares, habían circulado y un quinto estaba en preparación.

15. Condiciones técnicas para la comunicación de sus miembros/asociados

“Todas (las municipalidades) –afirmaba la revista *Comunidad* de ANAM– coinciden en la carencia de equipos de cómputo, falta de acceso a la tecnología e insuficiente capacitación” (Comunidad, 2004, No 3: 10). En efecto, dada cuenta que solo el 70% de los municipios tienen teléfonos en el país, se pudo detectar que de los 331 municipios de Guatemala, aproximadamente la mitad de ellos tienen acceso a Internet, pero que solo un 10% mantienen una página web.

16. Descripción del flujo comunicacional de la AGL

La ANAM sí mantiene un archivo de registro de entrada y salida de comunicaciones escritas. Así, entre abril y junio de 2005, se registró el envío de 720 comunicaciones escritas a miembros, 10 a entidades de la cooperación internacional, y 120 a organismos del gobierno central, receptándose, para el mismo período, 240 comunicaciones escritas de las mismas fuentes. La ANAM dispone, asimismo, de un registro de entradas y salidas de correos electrónicos, por lo que se puede contabilizar que en el trimestre referido, 60 comunicaciones fueron enviadas a sus miembros, 6 a entidades de la cooperación internacional, 6 a organismos del gobierno central y 6 a otros destinatarios; mientras se recibieron 30 envíos de sus miembros, 6 de organismos de la cooperación internacional, 6 de entidades gubernamentales nacionales y 6 de otras fuentes. En un día su Secretario Ejecutivo puede realizar 25 llamadas telefónicas a los asociados y recibir 18 llamadas de sus miembros, mientras el Presidente de la ANAM en un día similar realizaría 9 llamadas a los miembros y receptoría 4 de ellos. Ambos funcionarios coinciden en señalar que solo el 10% de los asociados, por distintos motivos, no tienen comunicación con la ANAM.

17. La comunicación vista por los informantes externos

Los principales canales de comunicación entre las cinco entidades del entorno consultadas y la asociación son, en su orden: la comunicación persona a persona (1), el teléfono (2), los oficios y circulares escritos (3), fax (4), y el correo electrónico (5). El 80% de los entrevistados del entorno consideran que la ANAM es un socio apropiado para la comunicación entre sus entidades y los municipios, ora porque sus responsables recogen las necesidades de los municipios y las transfieren a las entidades, ora porque la ANAM les apoya en la convocatoria a diversos eventos, o porque la cooperación se hace a través de la AGL, o porque lo es en algunas (“aunque no todas”) las temáticas.

17. Comunicación de la AGL con FLACMA

Ninguno de los miembros de la AGL entrevistados había ingresado a la página web de FLACMA en el último mes (mayo-junio 2005). Pero, además, cuando con los instrumentos de la investigación se amplió el visor para observar el trabajo de FLACMA con la AGL, se revela un “no-conocimiento de FLACMA”, se afirma que “sorprendería que tenga

relación con ANAM”, o se manifiesta que “realmente no tenemos comunicación muy fluida” o, en su defecto que “no hay mucha relación”. De todos los entrevistados – 13 en total – solo uno había entrado a la página web de FLACMA, pero no en el último mes (Instrumentos 3, 4, 5, 6, 8, 9, 11, 12).

C. Capacitación

18. La capacitación a los municipios

En años recientes, la agenda de la ANAM “va hacia” la capacitación y asesoría a todos los alcaldes. La AGL periódicamente da asesoría y capacitación en temas jurídicos a los municipios que lo solicitan, dada la debilidad de estos temas en algunas corporaciones al no tener capacidad para pagar un abogado de planta. Con el impulso de la ANAM se ha realizado un **Manual de Administración Financiera Municipal (MAFIM)** que orienta a los tesoreros en el tema. Y, con apoyo de WAMGO, RENICAM, INFOM, CESPED, el MARN, el MINEDUC, el INAP, el INAB, entre otras instituciones, y el aval de ANAM, centenares de funcionarios municipales han recibido cursos de capacitación en temas relativos a Buenas Prácticas Comunes, “Estrategias para Atraer Inversiones al Municipio”, “Atención al Municipio”, que, en algunos casos, han sido itinerantes para varios municipios alrededor del país. Sin embargo, sus principales personeros reconocen que no se ha podido dar cobertura en la capacitación a todos los temas, ni llegar a todos los municipios por falta de recursos y de personal técnico, lo que hace que ellos mismos califiquen la capacitación entre “satisfactoria” y “más que regular”, y que señalen sus limitaciones de manera muy transparente.

En efecto, esas limitaciones se expresan en los siguientes hechos: ANAM carece de una biblioteca virtual; tiene una sala de capacitación con capacidad muy limitada; en el último trimestre (abril-junio de 2005) usó 4 veces salas de capacitación externas para congregar a cerca de 50 personas en tareas de capacitación; ha difundido, parte de la revista **Comunidad**, solo un folleto de capacitación con un tiraje de 1,000 ejemplares; no ha producido material de difusión y capacitación sobre descentralización ni sobre prácticas exitosas entre sus miembros en el último año; y destina pocos recursos financieros y humanos a la tarea de capacitación a las municipalidades.

Sea esto como fuere, los dos alcaldes entrevistados sostienen que la ANAM sí ha podido sostener y replicar en los municipios la capacitación ofrecida por otras instituciones, incluyendo la cooperación nacional e internacional, particularmente en el tema de la descentralización. Sin embargo, los otros tres entrevistados del entorno institucional opinan lo contrario.

19. Recuperación y sistematización de prácticas exitosas

La revista **Comunidad** ha difundido noticias sobre las buenas prácticas de sus municipios al conjunto de sus asociadas, pero, fuera de ello, ANAM no da tratamiento a las bases de datos de las buenas prácticas municipales, y carece aún de un sistema para recu-

perar y sistematizar las prácticas exitosas de sus miembros. Sus personeros solo conocen aquellas difundidas por FEMICA. Tampoco tiene la AGL una persona encargada del tema.

Para los informantes externos consultados, la ANAM debería difundir sus experiencias exitosas en defensa de la autonomía municipal y de la descentralización, su participación con FEMICA en el intercambio de experiencias municipales en Guatemala, la gestión y la promulgación del Código Municipal, y el tema de las Oficinas de Ambiente y Bosques. En lo pertinente a la representación política, una de las fuentes consultadas indicó como experiencia relevante a ser difundida, nacional e internacionalmente, la creación del Consejo Consultativo, como algo diferente en el asociativismo, al ser un órgano colegiado de consulta, vigilancia y seguimiento integrado como se explica en la sección A.6, de este *Perfil* (Estructura Orgánica).

D. Cooperación

20. Alianzas

Al momento de la visita a ANAM (junio de 2005), la AGL había tenido varios proyectos con la GTZ en las áreas de *fortalecimiento institucional* (Estatutos de la ANAM y gobernabilidad), *levantamiento de buenas prácticas*, *Nuevo Código Tributario Municipal*, y en apoyo a la *Elaboración de Informes Nacionales* (en el contexto de la cooperación con FEMICA), los mismos que se habían ejecutado en un 100%, habiendo significado un aporte de unos US \$28,000 de parte de GTZ en el transcurso de un año y siete meses. Todos estos proyectos se encontraban concluidos. De FEMICA ha recibido asistencia técnica (en el área administrativa y política), asistencia financiera, siendo la única entidad en el ámbito de sus relaciones internacionales con la cual tiene, además, interlocución política.

Otros aliados internacionales de la ANAM son la AID, el BID, la UE, y la AECL. Con esta última se encontraba desarrollando un proyecto de coordinación de la agenda legislativa municipal que tenía ya un 20% de ejecución (a junio de 2005) y una duración total de 7 meses, con una inversión de US \$20,000. Es parte de un proyecto “Agenda Legislativa y Partidos Políticos” tendiente a determinar, por parte de FUNDEMUCA, si en el Congreso Nacional hay una agenda municipal y qué interés existe en los partidos sobre ella. En esta misma línea de fortalecimiento institucional, ANAM tuvo presencia en el VII Congreso Iberoamericano de Municipalistas reunido en Antigua en 2004, y ha receiptado la asistencia técnica puntual de la UE (para un foro de dos días sobre “Retos de la comunicación”). Con la OMS, y representantes de los gobiernos de Suecia y Finlandia se firmó un convenio de Municipios Saludables. Por último, valga mencionar, que la ANAM ha comenzado a tener un cierto papel activo en FLACMA. Así, en 2004, el presidente de la ANAM fue electo miembro del Consejo de FLACMA en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia.

En lo que respecta a sus alianzas con entidades nacionales, múltiples son los convenios y entendimientos interinstitucionales logrados, pasando por la misma Presidencia, con la cual tiene una cercanía en su trabajo sobre descentralización. Con el MARN firmó una carta de entendimiento para capacitación en gestión ambiental; con el MINEDUC un

convenio para que maestros municipales fuesen pagados por aquel y los municipios dedicase recursos liberados para mantenimiento de edificios escolares. En 2004, la cantidad de plazas de maestros/as por contrato municipal ascendía a 2,475 y equivalía a una erogación de aproximadamente Q50 millones (US\$ 6'944,444) anuales, que las iría asumiendo la cartera educativa. Tiene relaciones con diversas comisiones legislativas del Congreso de la República, y con el INFOM y el RECICAM trabaja con vínculos permanentes en el fortalecimiento de mancomunidades, habiéndose ya dado el Primer Encuentro de Mancomunidades de los Municipios Guatemaltecos.

Como una peculiaridad de la estructura organizativa de la ANAM, en la Junta Directiva hay tres Coordinadores de las Comisiones de la Asociación, y otro Coordinador de los representantes de la Asociación, ante instituciones públicas, asociaciones nacionales e internacionales (Art. 23 de Estatutos), y un Coordinador de Asuntos multiculturales y de género. (Art. 34, 35 y 36 de Estatutos). Esta es una realidad potencialmente explotable a futuro para fortalecer mucho más la inserción de ANAM en el entorno de la cooperación nacional e internacional.

22. La cooperación vista desde los aliados

Desde las entidades externas entrevistadas (dos municipalidades y tres instituciones de cooperación), dos habían participado en la formulación de los planes estratégicos y operativos de la ANAM, a través de la asistencia a reuniones en Juntas Directivas y asesoramiento. A su vez, los planes operativos del año 2004 de tres (una internacional y dos públicas guatemaltecas) trabajaron para el fortalecimiento institucional de la AGL en las siguientes áreas: administrativa, financiera, gobernabilidad, financiamiento, y capacitación y formación. No obstante, cuatro de las cinco fuentes señalan que la ANAM sí ha sido un socio estratégico válido para su trabajo en el país, indistintamente, en las áreas de *propuestas de reformas jurídicas, defensa de la autonomía municipal, relación política con el gobierno, procesos de descentralización, programas de fortalecimiento municipal, proyectos de capacitación a municipios, y asistencia técnica a municipios*.

23. Percepción de la AGL como mediación entre municipio / estado central/CTI por parte de miembros y asociados

Dos informantes externos prefieren relacionarse directamente con los municipios, y uno prefiere hacerlo ocasionalmente por intermedio de la ANAM. Uno lo debe hacer así, “por mandato del programa”. La institución del gobierno central ocasionalmente lo hace a través de la AGL, y los dos alcaldes entrevistados tienen discrepancias al respecto: uno siempre se comunica por intermedio de la AGL (a través de las asociaciones departamentales), mientras otro prefiere relacionarse directamente con otros municipios. Sin embargo, cuatro de las fuentes reconocen que la ANAM sí es un canal apropiado de comunicación entre las agencias de cooperación nacional e internacional y los municipios. Quien discrepa de este criterio mayoritario ha señalado que “en ese trabajo (la ANAM) no tiene personal para hacer este tipo de tareas”.

E. Sostenibilidad

24. Situación patrimonial y financiera

Desde junio de 2004, la ANAM se encuentra funcionando en un espacio moderno, dentro del edificio del INFOM, dado en préstamo o comodato, como un apoyo institucional recibido de este último. A pesar de no contar con un parque automotor, tiene ahí un respetable patrimonio en equipos y mobiliario, y ha conseguido ya del GC la asignación de fondos para materializar el proyecto de edificar su propia sede, que piensa compartirla con la AGAAI.

Sus ingresos en el año 2004 fueron de US \$ 283,053.31 provenientes en un 99.97% de las aportaciones de sus miembros. Cabe anotar que la asistencia de la cooperación nacional e internacional no se ha traducido aún en apoyos dinerarios efectivos, sino solo en asistencia técnica directa. De ahí que la AGL tenga una dependencia de una sola fuente de ingresos. Sus egresos, en el mismo año, fueron de US\$ 259,498.12, destinados: US\$ 120,946.08 a remuneraciones, US\$ 88,622.38 a servicios no personales, US\$ 20,511.79 a suministros y materiales, US\$ 11,002.34 a mantenimiento, y US\$18,415.53 a otros gastos, no existiendo inversiones. Sin embargo, en el ejercicio presupuestario de 2004, hubo un excedente o saldo positivo de US\$ 23,555.19.

Según el Art. 11 de los Estatutos de la ANAM, el pago de cuotas debe ser acordado por cada corporación municipal, aunque su monto haya sido previamente fijado por la AN de la asociación. Esto crea una mora. La cuota ordinaria, fijada estatutariamente, es de 500 quetzales mensuales (unos US\$ 69,44) por asociada, lo que siendo 331 municipalidades daría un monto alrededor de \$275,618.68 cada año. También hay cuotas extraordinarias. Según la página web de FEMICA, el 98.5% de los municipios pagan su cuota.

25. Eficiencia y sostenibilidad en la gestión financiera contable

Los 331 municipios deben pagar una cuota de Q 500,00 (unos US \$ 69,44) mensuales, o sea entregar una aportación de US \$ 833.28 al año, independientemente del tamaño o situación financiera. Pero, no todos pagan y ANAM debe recuperar un buen monto en aportes, pues hay quienes deben desde el 2001. Así, los montos de la morosidad en las aportaciones de los miembros para los años 2002, 2003, y 2004 eran de Q91,500 (US \$12,709), Q736,500 (US \$102,292), y de Q1'800,000 (US \$250,000), que correspondían para esos años al 4.61%, 37.08% y al 90.63% de morosidad respectivamente. Sobre esta grave situación financiera operó una estrategia de recuperación de la morosidad que tuvo un éxito rotundo. A las Municipalidades se les ha debitado a través de los bancos Crédito Hipotecario desde 2004 y Banrural desde marzo 2005. La práctica del no pago se quedó como cosa del pasado. Pero, la deuda pendiente acumulada es aún grande, y aunque también se está cobrando, es una deuda que contabilizada a abril, como pudo hacerse en los archivos, ascendía a Q2'010,000, es decir unos US\$ 279,167. Si esta estrategia de recuperación, tan exitosa, se mantiene sin repliegues, la sostenibilidad financiera de la AGL está garantizada en el corto y mediano plazo.

La ANAM, por su parte, lleva un sistema contable y un manejo presupuestario mixto, solo parcialmente automatizado debido a que “algunos libros, por Ley, deben ser escritos a mano”. Y si ella no tiene un sistema financiero aparte, para el manejo de los fondos de la cooperación internacional, es solo porque tiene la política “de nosotros planteamos las necesidades y la cooperación paga”, es decir, de no recibir ingresos de la cooperación internacional directamente y manejarlos. Ha tenido una auditoria de la Contraloría pública en el año 2004, habiendo mostrado su transparencia y buen manejo de sus fondos.

Ahora bien, a pesar de que para el 2004, solo un 9,37% de los asociados estaban en mora (respecto a sus cuotas del momento) y se estaba aplicando exitosamente la recuperación de las deudas pasadas, los ingresos actuales de la AGL no son suficientes para cumplir sus objetivos y funciones. Así lo consideran, incluso, las Juntas Directivas Departamentales.

26. Percepción de la transparencia y eficiencia del gasto por parte de miembros y asociados

Los informantes externos que respondieron opcionalmente, sabiendo sobre el asunto, reconocen un manejo transparente y eficiente en el uso de los fondos y recursos. Otras fuentes no tienen conocimiento sobre este punto.

F. Contactos

Nombre: Lic. José Rolando Orellana Najarro
Cargo: Secretario Ejecutivo de la ANAM
Dirección trabajo: 8ª. Calle 0-66, zona 9, Edificio INFOM, 1er Piso. Guatemala, Guatemala.
Teléfono: (502) 360- 3815/3825/3845
E. mail: anam331@intelnet.net.gt/anam331@anam-guatemala.org

Nombre: Lic Roel Pérez
Cargo : Presidente de la ANAM
Dirección trabajo: 8ª. Calle 0-66, zona 9, Edificio INFOM, 1er Piso. Guatemala, Guatemala.
Teléfono: (502) 360- 3815/3825/3845
E. mail: anam331@intelnet.net.gt/anam331@anam-guatemala.org

G. Investigador que realizó el trabajo de campo y preparó este perfil de la AGL:

Rafael Quintero López
Correo electrónico: bernardoql@yahoo.es

HONDURAS
Perfil de la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON)
Primera parte: Información básica

A. Generalidades*1. Identificación*

Identificación
Nombre de la Asociación: Asociación de Municipios de Honduras
Fecha de fundación: 11 de abril de 1962, cuando había surgido con el nombre de Asociación de Municipios de Honduras (A. M. H. N), con personería jurídica otorgada por la Secretaría de Estado en los Despachos de Gobernación y Justicia, según resolución No 16 de esa fecha. En marzo de 1992 se renueva cuenta con personería jurídica y estatutos reconocidos. Siglas: AMHON, desde la reforma estatutaria del 5 de febrero de 1994. País: Honduras Dirección: Colonia La Reforma Casa 2796, Final Paseo La Reforma, M. D. C., Tegucigalpa, Honduras. Teléfono: (504) 236-6150, 236-6154 Fax: (504) 236-5233 E. mail: dejecutiva@amhon.hn Página web: http://www.amhon.hn Nombre del Presidente: Daniel Flores Velásquez Nombre del Ejecutivo: Miguel Ángel Mungía (Director Ejecutivo)

B. Contexto*1. Población*

Población total del país	7'347,000	100%
Población urbana	3'827,787	52.1%
Población rural	3'519,213	47.9%

2. Municipios del país

No. de municipios del país	298	100%
No. de municipios de AGL	298	100%

2. Personal

Numero y distribución del personal de la AGL por funciones				
Nivel	Denominación	Total	Hombres	Mujeres
Político	Comité Ejecutivo	7	6	1
	Presidente	1	1	0
Técnico-Político	Director Ejecutivo	1	1	0
Técnico	Técnicos/as de planta	6	6	0
	Técnicos a contrato	3	1	2
Administrativo	Personal administrativo de planta	13	6	7
	Administrativos a contrato	5	2	3
Otros	Cooperantes	10	4	6
	Vigilancia privada a contrato	2	2	0
Total		48	29	19

3. Recursos financieros

Ingresos (2004). Fuentes de Financiamiento en US\$ dólares		
Aportaciones de miembros	\$782,226.42	60.8%
Ingresos propios	\$23,746.63	1.8%
Transferencias gobierno/Estado	—	
Agencias internacionales	\$481,213.48	37.4%
Otras fuentes	—	
Otras fuentes	—	
Total	\$1'287,186.53	100.0%

Egresos (2004). Según objeto del gasto en US\$ dólares		
Remuneraciones	\$246,187.93	22.4%
Servicios y mantenimiento	\$173,453.80	15.8%
Suministros	\$39,066.31	3.5%
Inversiones	\$159,036.38	14.5%
Otros gastos. (Monto que recibe de la cooperación internacional y que se entrega a municipios).	\$481,213.48	43.8%
Total	\$1'098,957.90	100.0%

Segunda parte: Información adicional sobre el contexto

A. Contexto

1. Condiciones socioeconómicas del país

La población, estimada para el 2005 en 7'347,000 habitantes, y que representa al 18.39% de la población de los 6 países centroamericanos estudiados, es urbana en un 52.1% (con 3'827,787 habitantes) y rural en un 47.9% (con un numerario de otros 3'519,213) y crece a una tasa del 2.5% anual. El crecimiento promedio del PIB en los últimos 5 años ha sido del 3.7 %²⁹⁷, lo que comparado con el crecimiento población le deja un pequeño margen (del 1.2 %) de crecimiento neto anual, una cifra modesta para un país con un alto nivel de pobreza que afectaba en el 2001 al 64.5% de la población²⁹⁸.

Para el 2004, el desempleo total era de 28.5% de la PEA, mientras el ingreso per capita anual llegó a 970 dólares, superior en América Latina solo al de Nicaragua y Haití. Para el presente año (2005) se estima un analfabetismo del 22.0% de su población (CEPAL, 2004:99), una cobertura de agua potable del 90% para el 2002, una cobertura de alcantarillado del 68.0% para el mismo año y una cobertura de recolección de basura de aproximadamente un 40%. El porcentaje del PNB gastado en educación fue de solo 4.2%, para 1998 según estimaciones de UNESCO, mientras que el porcentaje del PIB en salud pasó de un 2.7% en 1990, a un 3.1 para 1995, y volvió a descender al 2.5% en el 2002.

Con 112,088 Km², tiene como sus principales productos de exportación, en la actualidad, a los siguientes: café, bananas, camarones, langosta, carne, zinc, madera. Hasta fines del siglo pasado (1998), Honduras exportaba una parte de su producción energética (un 9,1% de la electricidad generada)²⁹⁹, mientras que hoy ya no exporta nada de los 1,380 megavatios producidos. Su industria es poco diversificada.

País altamente endeudado, en los últimos 40 años pagó cerca de US\$7,000 millones, por concepto de intereses y capital de su deuda externa. Sin embargo, a mediados de 2005 debía aún unos US\$5,300 millones, incluso a pesar de las condonaciones parciales en deudas bilaterales a través del Club de París y la HIPC. Esta realidad ha incidido y sigue afectando al país en su recurrente crisis fiscal, con las consiguientes consecuencias en todas las instancias del Estado.

297 En el 2000 fue del 5.6%; en 2001, del 2.7%; para el 2002 llegó solo al 2.6%; para el 2003 al 3.5%, y para el 2004 llegó al 4.3%, con un total, en los cinco años de 18.7%.

298 Las estadísticas sobre el nivel de pobreza en Honduras arrojan cifras contradictorias. Otra fuente ubica ese nivel de pobreza en 77.3% de la población para el 2002, mientras el BM la sitúa en 53% para el 2004.

299 En años anteriores exportaba más. Así, en 1990 vendía en el exterior el 55% de su producción de electricidad; en 1995 exportaba aún el 14.5%

2. Estructura político-administrativa del Estado

Honduras tiene un tipo de Estado unitario, con 18 Departamentos, 298 Municipios, 3,731 aldeas, 27,969 caseríos y 3,336 barrios, y ya no tiene ninguna circunscripción especial³⁰⁰. La población en sus dos áreas metropolitanas (Tegucigalpa y San Pedro Sula) para el 2005 concentra 1'650,309 habitantes, correspondiente al 22.5% de la población nacional. Las ciudades de Tegucigalpa y Comayagua, y sus antiguos municipios del mismo nombre, de manera conjunta, constituyen la capital del país³⁰¹, con el nombre de Distrito Central

Los municipios pueden dividirse, además de tener cabeceras municipales, en ciudades, aldeas y caseríos; y las ciudades, en colonias y barrios. En estas jurisdicciones hay los llamados *Alcaldes Auxiliares* propuestos por cada una de ellas, y que son acreditados por el Alcalde correspondiente³⁰².

En cada Departamento hay un Gobernador designado por el Poder Ejecutivo, con funciones que incluso le dan poder sobre los municipios de su departamento, y facultades de juzgamiento de miembros de una Corporación Municipal, y en el caso de destitución, en concordancia con el Secretario de Estado en los Despachos de la Gobernación y Justicia. Los alcaldes deben presentar un informe semestral al Gobierno Central en los despachos de la Gobernación y Justicia, apareciendo así con una institucionalidad política muy centralizada.

Pero, por otra parte, si bien no existe una instancia intermedia de gobierno local democráticamente elegida, en el caso de Honduras, el/la Alcalde/sa de la Cabecera Departamental (que es electo/a) sustituye al Gobernador designado “en caso de ausencia mayor de 5 días”, según el Art. 5 de la Constitución (AMHON, 2003:16).

3. Situación de los municipios como instituciones de representación política

Según la Ley de Municipalidades de 1991, el Estado debía ir transfiriendo a los municipios desde el año 1992, y de manera progresiva cada año, por partidas mensuales anticipadas y a través del sistema bancario nacional, un porcentaje que comenzaría con el 2% (para 1992), y que debía llegar al 4% (para el año 1993), y al 5% de los ingresos tributarios del PGE para el año 1994, y así en adelante. (Art. 124 de la Ley). Un 40% de dichas transferencias se deben distribuir en partes iguales a los 298 municipios y el 60% restan-

300 Existió hasta 1992 una franja de territorio no delimitado en la frontera con El Salvador, producto del conflicto del 14 de julio de 1969. Con el Tratado de Lima (en 1992) y la paz contraída en La Haya, que adjudicó esa franja a ambos países, Honduras dejó de tener una circunscripción especial no delimitada.

301 Estipulado ello en el Art. 8 de la Constitución de la República (República de Honduras, 2005: 58)

302 Según el Art. 60 de la Ley de Municipalidades: pág. 50.

te, de acuerdo al número de habitantes de cada municipio. La realidad es que, según la información recogida, los municipios han atravesado una seria crisis por el no pago del 5% (AMHON, 2003b: 16), pues, según otra fuente, solo han recibido un 1.9% de los ingresos corrientes del presupuesto del Gobierno Central, aun cuando por gestión de la asociación esta situación ha mejorado considerablemente en el último año.

El Art. 46 de la Constitución adopta el sistema de representación proporcional o por mayoría según los casos. Las Corporaciones municipales, cuya designación de escaños se hace por el sistema de representación proporcional, tienen un mínimo de 4 regidores (para municipios con menos de 5,000 hab.) pero solo un máximo de 10 regidores para municipios con más de 80,000 habitantes³⁰³. Para el 93% de las corporaciones municipales esta regla no crearía problemas de representación práctica, pero en las grandes urbes, un cabildo o ayuntamiento de tan escaso número de representantes sí sería un problema, por la inviabilidad práctica que tendrían solo 8 regidores para vincularse, en el tiempo y el espacio político, con el tejido social o la sociedad civil real.

Sea esto como fuere, cada municipio tiene un Consejo de Desarrollo Municipal (CDM), con funciones de asesoría e integrado por “representantes de las fuerzas vivas de la comunidad” (Art. 48 de la Ley). El Estado central, además, asiste a las municipalidades a través de un Instituto de Desarrollo Municipal (Art. 105 de la Ley) con la capacitación de sus funcionarios y empleados, asesoría técnica, promoción de la cooperación internacional y la coordinación con entidades que tienen relación con el desarrollo local. La verdad es que los municipios hondureños parecerían desenvolverse en un contexto político en el cual el Ejecutivo central tienen amplias atribuciones según lo estipula el Art. 244 de la Constitución. La última fecha de elección de alcaldes por voto popular fue el 27 de noviembre de 2001 y ellos/as duran 4 años en sus funciones.

4. Indicadores políticos de descentralización del país

- La administración y legislación local con autonomía
- La facultad para recaudar sus propios recursos, y la existencia de algunas tasas que hacen parte del “Plan de Arbitrios” de cada municipio
- Existencia de cinco Cabildos Abiertos por año que son informativos y participativos y constituyen instancias fortalecedoras de la autonomía municipal
- Creación y mantenimiento de cuerpos de bomberos
- La creación de mancomunidades de municipios
- Capacidad de convocar a plebiscito a todos los ciudadanos municipales para decidir cosas de suma importancia, siendo obligatorio y vinculante sus resultados.
- Capacidad para hacer préstamos a entidades extranjeras

303 Según el Art. 26 de la Ley de Municipalidades.

- La institución / prerrogativa del *Antejuicio* para los alcaldes/as, que consiste en un procedimiento autorizado para los jueces, de tal manera que antes de llevar a juicio a un alcalde, se los somete a un examen de su conducta en una sola instancia que decide, y es aplicable a todo tipo de juicio legal.
- La existencia de Alcaldes Auxiliares exhibe, al interior del término o jurisdicción municipal, una descentralización.

5. Las Asociaciones de Gobiernos Locales (AGLs)

Solo hay una AGL nacional. La legislación vigente apoya la entrega de recursos materiales de manera explícita a AMHON. Efectivamente, el Art. 91 de la Ley de Municipalidades respalda la entrega de las cuotas de las corporaciones municipales a la AMHON. Pero, a su vez, la legislación promueve la creación y fortalecimiento de asociaciones departamentales y regionales. Es así como en Honduras existen 18 asociaciones departamentales, y también existen Mancomunidades de Municipios, Unidades Técnicas Regionales e Intermunicipales, y una Alianza de Mujeres Alcaldesas que reúne a las 27 alcaldesas del país, y es referente de las 310 Regidoras electas.

Tercera parte: Ejes temáticos

A. Representatividad

6. Estructura orgánica (órganos, orgánico funcional) y modo de funcionamiento

La Asociación de Municipios de Honduras (originalmente AMHN) se constituyó por resolución No. 16 del 11 de abril de 1962 concedida por la Secretaría de Estado en los Despachos de Gobernación. En 1992 se renovó y, desde la reforma estatutaria del 5 de febrero de 1994, adoptó las siglas de AMHON. Es una organización privada, sin fines de lucro, de carácter asociativo voluntario. Tiene estatutos y cuenta con personería jurídica. Sus miembros son los 298 municipios del país (100%). Como órganos directivos registran a la Asamblea Nacional de Municipios (máxima autoridad), la Junta Directiva, el Comité Ejecutivo y la Dirección Ejecutiva.

La Asamblea se reúne cada año. Con un *quórum* de la mitad más uno de sus miembros, elige, en votación secreta, a los miembros de una Junta Directiva (JD) y a las Comisiones Específicas consideradas necesarias para su labor. La última elección fue el 6 de marzo de 2004, por un mandato de dos años y a ella concurrieron el 90% de sus afiliados. Entre 2003-2004 la Asamblea se reunió cuatro veces (dos en forma extraordinaria) para tratar temas internos a la asociación (reforma estatutaria, elecciones de directiva, informes anuales, reglamento electoral) y otros relativos al municipalismo (transferencia del 5%; ley de ordenamiento territorial; mancomunidades; ley predial; ley de minería; gestión de riesgo; tarifa preferencial de energía eléctrica para alcaldías; descentralización del FHIS; y

seguimiento a la aprobación de leyes municipales). A la última asamblea concurren 233 de 298 municipios (78.2%). Cabe señalar que las asambleas no se llevan a cabo solo en la sede.

La Junta Directiva está integrada por 18 miembros propietarios (principales), incluidos el Presidente/a un/a Vicepresidente/a, un/a Secretario/a, un/a Fiscal, y 14 suplentes. Todos deben ser Alcaldes o Alcaldesas en funciones. Esta JD nombra al/a Director/a Ejecutivo/a, por concurso de méritos. Las reuniones de la JD son rotativas. Además, hay un Comité Ejecutivo (CE) de la JD formado por el Presidente, Vicepresidente, Secretario y el Primer Vocal, que se reúne mensualmente para conocer y promover los asuntos de la asociación. Este CE prepara la agenda de la JD que debe reunirse como mínimo una vez cada tres meses. En el 2003 se congregó por cinco y en el 2004 por diez ocasiones. Hay Comisiones Permanentes (de Legislación, de Comunicación y de Cooperación Municipal), y Comisiones Especiales, formadas según las necesidades. Por último, existe una Dirección Ejecutiva formada por el Director Ejecutivo, el Tesorero, el Auditor, y algunos funcionarios administrativos.

7. Cobertura de representatividad por rango de municipios según su población

Municipios Según Tamaño de Población (2005)

Rangos	Número	No. de municipios miembros de la AGL (Alcaldes)	%
Menos de 10.000 hab.	145	145	48.66%
10.000-50.000	132	132	44.30%
50.001-100.000	10	10	3.36%
100.001-300.000	9	9	3.02%
300.001-1'000.000	1	1	0.33%
Más de 1'000.000	1	1	0.33%
Total municipios	298	298	100.00%

Elaboración del investigador sobre la base del archivo del Sistema Nacional de Información Municipal (SINI-MUM), Volumen 2, Tegucigalpa, Honduras, junio 2005.

8. Recursos humanos y sus capacidades

Registra una planta institucional de 48 funcionarios/as (29 hombres y 19 mujeres). En el nivel político se contabilizan 8 personas (7 hombres, 1 mujer), en el nivel técnico-político 1 (1 hombre), en el técnico 9 (7 hombres, 2 mujeres) y en el administrativo 18 (8 hombres, 10 mujeres). Adicionalmente, registra 10 cooperantes (4 hombres, 6 mujeres) y cuenta con vigilancia privada a contrato (2 hombres). El personal cuenta con capacidades

y destrezas idóneas para cumplir con sus funciones, aun cuando, según el Jefe de Gestión Institucional, es insuficiente para cumplir con los objetivos institucionales, registrándose un 10% de déficit de personal. Durante el 2004 se capacitó a la planta administrativa (no así a la técnica). Sin embargo, en ese mismo año, 12 personas siguieron cursos formales de profesionalización en temas de servicio al cliente y atención al afiliado. La asociación brinda apoyo a los procesos de formación por cuenta de sus empleados/as: “Les apoyamos con el tiempo o dándoles un estipendio para ir a cursos fuera...”, señala un directivo (Instrumento 4: 4, AMHON).

La mayoría de sus directivos señalan que el actual orgánico-funcional es el que conviene a la asociación: ha sido recientemente reformado de manera participativa y consensuada, en el marco de la elaboración del Plan de Desarrollo Institucional (PDI), aun cuando habría “que hacerle ajustes en un 15%” (Instrumento 7: 4, AMHON). En cuanto a los salarios, a pesar de que la JD decidió incrementos y nivelaciones, para algunos directivos las remuneraciones todavía no son competitivas en el mercado laboral local, especialmente en el nivel técnico (hay quien opina que “el personal administrativo sí está bien”). Se informa que “existen otras instituciones... que están pagando salarios por encima de los de AMHON” (Instrumento 10: 3, AMHON). En la Asesoría legal, sin embargo, se indica que “pagan de acuerdo al arancel del Colegio de Abogados” (Instrumento 8: 2, AMHON).

9. Percepción de las capacidades técnicas y administrativas por parte de miembros y asociados

De seis informantes externos entrevistados, cuatro (alcaldes y funcionarios gubernamentales) opinaron que AMHON registra capacidad y solvencia técnica y administrativo-financiera para el cumplimiento de sus objetivos institucionales. Los entrevistados argumentaron que cuenta con “grupos con capacidad para solucionar problemas”; ha desarrollado iniciativas importantes a favor de los municipios, aun cuando también anotan sus limitaciones: “muchos municipios y tienen poca gente”. Los cooperantes externos, en cambio, no siempre le reconocen capacidad y solvencia técnica, aunque sí administrativa-financiera. Ellos enfatizan en que su “equipo técnico es insuficiente para los 298 municipios”, que “le falta recurso humano capacitado; su visión y misión del desarrollo están mal enfocadas o difundidas; y... hay debilidad en cuanto a la participación propositiva de alcaldes”; no hay solvencia en “la parte territorial, ni tienen capacidad económica, ni para el monitoreo” (Instrumentos 9, 11, 12: 2-4, AMHON).

En lo relativo a la capacidad de réplica entre los municipios de la capacitación receptada por AMHON de parte de otras instituciones, tanto los dos municipios como una agencia de cooperación internacional dieron una respuesta positiva, indicando, inclusive, los temas que ha replicado (descentralización, aspectos financieros, reforma política, derecho de género y fortalecimiento de gobiernos locales). Los otros tres informantes, en cambio, no siempre le reconocieron tal habilidad.

10. La representatividad política de la AGL

En una semana recibió 70 visitas de alcaldes, funcionarios y técnicos municipales para tratar cuestiones técnicas, administrativas y políticas, y, en el último trimestre (abril-junio/2005) su Presidente y Director Ejecutivo hicieron 35 visitas a sus miembros. En el mismo período sus autoridades habían concurrido a 20 reuniones con el Presidente de la República (2), ministros de Estado (8) y congresistas (10) para tratar temas del municipalismo, y varias entidades estatales (Congreso Nacional, Secretaría de la Gobernación y Justicia, Secretaría de Finanzas, FHIS, Secretaría del Ambiente, entre otras) le solicitaron sus criterios y observaciones respecto a los siguientes temas: estrategias de reducción de la pobreza, proyectos de descentralización, exoneración de impuestos y ley de finanzas. De su parte, AMHON realizó consultas de tipo político entre sus miembros relacionadas a la firma del “Pacto Local” con todos los partidos políticos, la capacitación a los/as candidatos/as a Alcaldes/esas, su reforma estatutaria interna y su incidencia en la reforma de leyes nacionales, la coordinación de actividades entre el gobierno y los municipios, emergencias nacionales y seguridad nacional y estrategias de reducción de la pobreza. Entre abril y junio de 2005 impulsó varias iniciativas políticas pertinentes al municipalismo, tales como, el proyecto de reformas a los Estatutos de AMHON y el acompañamiento al gobierno en la presentación de la Ley de Finanzas Municipales - que busca “vínculos de garantías” para el pago de impuestos y resolver las contradicciones y ambigüedades de la Ley de Municipalidades y su reglamento” (Instrumento 3: 11, AMHON) -.

Asimismo, tuvo incidencia en otras leyes de importancia para los municipios, tales como el proyecto de reforma a la Ley de Minería, la Ley Forestal, la Ley de Tránsito, la Ley de la Propiedad. También participó en el Foro Tripartido de Descentralización. Según su Director Ejecutivo, la principal fortaleza de AMHON es la confianza en la institución de parte de sus interlocutores, un equipo técnico muy competente y su no involucramiento con la política partidista.

11. Percepción de la representatividad política de la AGL por parte de miembros y asociados

Todos los informantes externos entrevistados reconocieron la legitimidad del gobierno de la AMHON y sus procedimientos democráticos de elección. A este propósito se destacó que “(1) a última elección se hicieron foros en el país y hubo campaña de tres candidatos; luego hubo consenso y se eligió una Junta Directiva”. Otros signos democráticos serían la participación de sus miembros y el “cabildeo democrático” de las ternas, aun cuando alguien observó que, a pesar de ello, en la última elección “ha tenido una intervención disfrazada del gobierno por primera vez” (Instrumento 9, 11, 12: 3, AMHON). Por otro lado, todos admitieron también su capacidad de representación adecuada de los municipios frente a sus interlocutores nacionales e internacionales. Como argumentos se destacaron sus iniciativas y luchas municipalistas (leyes, transferencias, diálogos); se dice que “en los últimos años ha logrado que se cumpla el 5% y ha logrado representar a los mu-

nicipios en la Ley de Aguas, Ley Forestal (en trámite), Ley de Finanzas Municipales...”; que tiene “credibilidad”, entrada a “instancias estatales” y “capacidad de negociación” con las internacionales.

Dos informantes observan, sin embargo, que “quien da la pauta legal es la Secretaría de Gobierno y Justicia” y que “en los temas financieros le está siendo más difícil incidir” (Instrumentos 9, 11, 12: 2, AMHON). Con relación a la política de la asociación, cuatro informantes opinan que ésta responde a las directrices de los municipios, mientras una minoría (dos) piensan que más bien sintoniza con la de los partidos políticos. Esta es una conclusión importante: en agosto de 2003 se planteaba en un documento de AMHON sobre el **Plan Estratégico de Comunicación Institucional**, que desde el entorno externo se la percibía como una institución que “no ha sido capaz de posicionar su quehacer, se desconoce la labor que realiza y aparece solo como un ente que aglutina o se relaciona políticamente con los municipios” (AMHON, 2003: 8). Lo que se constata ahora es un gran logro, dados los objetivos entonces planteados y obtenidos en la dirección deseada.

B. Comunicación

12. Estrategia de comunicación e interlocutores

Si bien en 2001 AMHON había ocupado un significativo espacio comunicacional a través de su participación en la Comisión Ejecutiva de Descentralización (AMHON, 2003: 4), ella misma percibía que requería “reforzar la comunicación a lo interno y de (este ámbito) hacia los distintos sectores externos como alcaldías, personal de proyectos, sociedad civil, entes gubernamentales y la cooperación externa” (AMHON, 2003: 6). Así, con el apoyo de la AID, la AMHON elaboró en agosto de 2003 un “Plan Estratégico de Comunicación Institucional”, con la asesoría de Mafalda Fabris, una experta chilena en ese campo. Teniendo ya un Plan de Desarrollo Institucional para superar problemas en la representación del movimiento municipalista, y contando con una Comisión Permanente de Comunicación y Cooperación Municipal, se cumplía así otra una meta institucional: la de disponer de una estrategia formulada de comunicación. Dicha estrategia está escrita (AMHON, 2003) y se encuentra actualmente en vigencia, pues se aplica con sus interlocutores (sus asociados, los poderes del Estado y la sociedad civil) y se orienta a empoderar más a la institución en cuanto a lo que hace, a lograr mayor cobertura de los medios, y a mantener informados a los miembros.

13. Sistemas y medios de comunicación más utilizados

Dispone de acceso individual a Internet, correo electrónico, línea telefónica directa y acceso fácil a fax, de manera permanente. Con sus miembros, los sistemas más utilizados son teléfono, fax y persona a persona. En menor medida se recurre al correo nacional, a la página web y a la radioemisora comercial local. Oficios y circulares escritas y correo electrónico comparten preferencias intermedias. Para la comunicación urgente se re-

curren a anuncios pagados en las radioemisoras y periódicos de la localidad que llegan efectivamente al 95% de sus miembros. Sin embargo, en términos de la comunicación permanente, y según sus directivos, entre un 30% y un 40% de sus miembros no tendrían comunicación con la asociación.

14. Condiciones técnicas para la comunicación (equipos, archivos, instalaciones)

Cuenta con 7 líneas telefónicas, 40 computadoras (35 conectadas en red con acceso a correo electrónico e Internet), 1 fax, 2 celulares y una página web, reactivada según el PEC de 2003. Según criterios propios, habría que ampliar la salida telefónica, el número de computadoras y mejorar la página web para asegurar la suficiencia de su tecnología de comunicación. Precisamente, en junio de 2005 se encontraba instalando una red inalámbrica para conectar a la asociación con varias instituciones y alcaldías³⁰⁴. En lo referente al sitio web, se lo actualiza cada 20 días, habiéndoselo rediseñado en el último año (2004). La AGL posee la capacidad técnica interna para hacerlo. Cabe indicar que cuenta con programas informáticos en la intranet en contabilidad y presupuesto y está por comprar un *software* para otras aplicaciones administrativas (recursos humanos, nómina, seguimiento de proyectos). También se comunica por medio de materiales impresos: en el 2004 publicó 4 números de su *Revistas Informática Municipal* con un tiraje de 3.000 ejemplares, una hoja divulgativa (1.500), 20 cuadernos de capacitación (15.000 ejemplares) y 1 video institucional (20 unidades). Adicionalmente, dispone de un boletín electrónico periódico que se distribuye a 50 cuentas de correo electrónico (dejecutiva@amhon.hn). Durante el último trimestre se remitieron 6 boletines de prensa a los medios de comunicación pero no se realizó ningún recorte de prensa.

15. Condiciones técnicas para la comunicación de sus miembros/asociados

Aun cuando no hay información oficial, se estima que de los 298 municipios hondureños, entre 50 y 60 (16.8% al 20.1%) tienen acceso a Internet mientras solo 4 (1.3%) mantienen una página web. La infraestructura comunicacional es muy diferente en las alcaldías, y a veces se vuelve precaria por la falta de electricidad, teléfonos y fax que aún exhiben algunos términos municipales³⁰⁵. Según la fuente de una agencia gubernamental, el número de municipios conectados efectivamente a la red en realidad ascendería a 152, pero tiene aún que explotarse esta posibilidad³⁰⁶.

304 Esto lo financia el proyecto Mitigación de Desastres Naturales con fondos del Banco Mundial.

305 La expresión *términos municipales* significa jurisdicción o circunscripción municipal.

306 Esa fuente y datos fueron dados a la AMHON para su uso, por el investigador.

16. Descripción del flujo comunicacional de la AGL

Cuenta con un registro del ingreso y salida de las comunicaciones escritas, no así con uno similar para los mensajes electrónicos. En el último trimestre (abril-junio/2005) se enviaron 1.375 y se recibieron 775 comunicaciones escritas de sus miembros y socios nacionales e internacionales (unas 23 y 13 diarias, respectivamente), estimándose que se enviaron unos 2.644 y se receptaron 396 correos electrónicos de similares interlocutores en el mismo período (44 y 7 diarios, respectivamente). En un día sus directivos (Presidente o Director Ejecutivo) pueden enviar 73 y recibir 31 comunicaciones escritas, así como remitir y receptor 15 mensajes electrónicos de sus miembros y socios, al mismo tiempo que hacer 10 y recibir otras 10 llamadas telefónicas de los mismos interlocutores e ingresar al Internet. Su Director Ejecutivo ingresa semanalmente a la página web de la AMHON. Aun cuando su Presidente indicaba que el sitio web se encontraba desactualizado (junio/2005), también puntualizaba que al conectarse podía obtener variada información de la vida municipal (eventos, resoluciones, artículos de interés, información y noticias de los municipios y enlaces).

17. La comunicación vista por los informantes externos

Solo una institución de las seis entrevistadas indicó que siempre se comunicaba con los municipios por intermedio de AMHON. Una mayoría (3) expresó que ocasionalmente se comunica con la mediación de ésta y dos admitieron que prefieren relacionarse directamente con los municipios. Los principales canales utilizados por los informantes para la comunicación con la asociación son: oficios y circulares escritos, teléfono, fax y persona a persona.

18. Comunicación de la AGL con FLACMA

De los 8 funcionarios/as entrevistados/as, solo uno había ingresado a la página web de FLACMA (el Director Ejecutivo). De los seis informantes externos, uno conocía de la existencia y trabajo de FLACMA, otro se refirió a ella como algo “muy lejano” y el resto la desconocían.

C. Capacitación

19. La capacitación a los municipios

Siete funcionarios hacen trabajo de campo con los municipios. En el último trimestre (abril-junio/2005) ellos dedicaron entre el 40% y el 60% de su tiempo a esta actividad, representándole a AMHON un egreso de US\$ 7.866. En el mismo período, se prepararon 8 eventos de capacitación en temas de descentralización, gobernabilidad, aspec-

tos jurídicos, desarrollo local, marco institucional municipal, ética, transparencia, inclusión, en el que participaron 80 municipios y a los que asistieron 400 personas. La asociación dispone de una sala con capacidad para 60 personas. Por ello, en el último trimestre (abril-junio/2005) debió recurrir en 90 ocasiones a salas de capacitación externas para dar cabida al número de personas a ser capacitadas. Ha desarrollado un centro de documentación que registra un fondo bibliográfico de 2000 volúmenes y un sistema de consulta mixto (manual y automatizado). Está abierto al público y en una semana puede recibir la visita de 90 usuarios/as. En el último año ha producido material de capacitación: 1 libro con un tiraje total de 1.200 ejemplares, 8 folletos (1.200), 1 hoja de capacitación (1.200) 1 disco compacto y 1 video (cada uno con 15 unidades). Mientras un directivo evalúa la capacitación impartida como “satisfactoria” “porque va orientada a aspectos municipales de mucho interés de los municipios” y porque corresponde a los “comentarios de los participantes”, otro es más exigente en el juicio al evaluarla como “más que regular” pues “no alcanzó a todos los 298 municipios (llegando) al 60%” (Instrumento 3 y 4: 9, 10, AMHON).

20. Recuperación y sistematización de prácticas exitosas

Cuenta con un concurso de buenas prácticas y una persona encargada de la sistematización de las prácticas exitosas de sus miembros que actualmente lo está desarrollando con apoyo de la GTZ. Como base de datos de buenas prácticas municipales, conoce y utiliza la URBANET (red de la GTZ) pero desconoce las Mejores Prácticas de Hábitat, el Concurso de Género de la FEMUN, el PGU y la PIMEX. En el 2004 difundió entre sus miembros prácticas municipales exitosas en el área administrativa, financiera, en capacitación, gobernabilidad, servicios, transparencia y rendición de cuentas. Desde la perspectiva de los informantes externos entrevistados, la AMHON debería difundir a nivel nacional e internacional sus experiencias exitosas en las áreas de descentralización, especialmente los logros en las aportaciones estatales a los municipios y el Pacto Nacional para la Descentralización y el Desarrollo Local; en capacitación, los procesos formativos a los/as candidatos/as a Alcaldes/esas y de transición hacia un nuevo gobierno local, el Manual para **Unidades Técnicas Intermunicipales**; en asistencia técnica, el sistema de control financiero desarrollado a través de la Secretaría de Gobernación; en los aspectos jurídicos, varias leyes (de Finanzas Municipales, de Carrera Administrativa Municipal, entre otras). En lo relativo a experiencias exitosas de representación política, su lucha por los derechos de autonomía municipal frente al Congreso Nacional en el 2003-2004; sus esfuerzos de concertación siendo una corporación muy diversa; el Pacto Nacional para la Descentralización y el Desarrollo Local ya mencionado del que “se apropió la AMHON”; y el tema de las mancomunidades.

D. Cooperación

21. Alianzas

Recibe asistencia financiera, técnica y mantiene interlocución política con las siguientes agencias de cooperación internacional: AECI, GTZ, SNV y USAID. Del PNUD, BID, COSUDE y BM recibe solo asistencia técnica y/o financiera. En cuanto a los organismos nacionales, recibe asistencia financiera de la Secretaría de Gobernación y del FHS. Con ellos también mantiene interlocución política, al igual que con la Presidencia de la República, la Secretaría de Hacienda y el Congreso Nacional. Además de éstos, los informantes externos reconocen también como socios nacionales a CARE, la Secretaría de Finanzas, el Tribunal Superior de Cuentas (TSC), “las ONGs”, y, como aliados internacionales, a JICA (cooperación japonesa) y a la Unión Europea (UE). Actualmente (junio/2005) cuenta con diez cooperantes de agencias internacionales y nacionales (SNV, 8; SAG-MARENA, 4; y COSUDE, 2) y contabiliza siete proyectos en ejecución en áreas de desarrollo y fortalecimiento municipal, manejo de recursos naturales y ambiente, infancia, leyes agrarias, saneamiento y becas, auspiciados por SNV, BID, AECI, UNICEF, COSUDE, FUNDEMUCA y UIM, con distintos plazos de ejecución (entre 1 año y tiempo indefinido). Cuatro de estos proyectos comprometieron una inversión de \$626.435 de parte de los donantes³⁰⁷ Con fondos nacionales también recibe apoyo para el proyecto ambiental, así como para un proyecto en torno a la “Transición para la Institucionalidad del Municipio Moderno”.

22. La cooperación vista desde los aliados

A excepción de un municipio, todas las instituciones entrevistadas en junio de 2005 mantenían proyectos o programas en cooperación con AMHON en distintas áreas (fortalecimiento institucional, desarrollo local y municipal, capacitación, infraestructura, aspectos financieros, entre otros). Cuatro de las seis habían participado en la formulación de sus planes estratégicos y operativos. Los dos municipios habían contado con su apoyo en la elaboración de sus planes operativos (2004) en las áreas administrativa, financiera, de capacitación y gobernabilidad, y tres de los cuatro organismos gubernamentales e internacionales indagados habían trabajado para el fortalecimiento institucional de la AMHON en su plan operativo del mismo año en las áreas de gobernabilidad, gobierno electrónico, fortalecimiento del equipo técnico, capacitación, descentralización e informática. A sugerencia de las municipalidades, la asociación había incorporado a su gestión nuevos

307 El proyecto de fortalecimiento municipal financiado por la AECI (US\$408.700); PRIDEMUN apoyado por el SNV (US\$52.770); “Gobernabilidad, Agro y Saneamiento” con apoyo de COSUDE (US\$157.050); “Pacto por la Infancia” con la UNICEF (US\$7.915).

temas, tales como, ambiente, género, pobreza, gobernabilidad, descentralización y cierta legislación específica (v. gr, Ley de Minas). Todas las entidades entrevistadas le consideran como un socio estratégico válido para su trabajo en el país en los campos de propuestas de reformas jurídicas, defensa de la autonomía municipal, relación política con el gobierno, programas de fortalecimiento municipal, procesos de descentralización, proyectos de capacitación y asistencia técnica a municipios.

23. Percepción de la AGL como mediación entre municipio/Estado central/CTI por parte de miembros y asociados

Cuatro de seis informantes externos la consideran como un canal apropiado de comunicación entre su institución y los municipios. Se opina que “es la más grande, reconocida y aceptada por todas las municipalidades”. También que “es fuerte y sus propuestas tienen vigor. Es una plataforma que tiene credibilidad y eficiencia” (Instrumentos 9, 11: 4, AMHON). Dos cooperantes (gubernamental e internacional), sin embargo, no la consideraron un canal apropiado de comunicación porque “no tienen la capacidad de ejecución que requerimos nosotros; no pueden llegar a los municipios” (Instrumento 12: 4, AMHON). Asimismo, cuatro de los seis consideraron que deben canalizar sus iniciativas institucionales a través de la asociación. Las razones aducidas fueron: “Porque es el órgano oficial de todos los municipios”; “es un aliado estratégico”; para garantizar la transparencia y el apoyo; “porque la subvención que se gestiona es para la AMHON” (Instrumentos 9, 11, 12: 6, AMHON). Los argumentos de los que prefieren relacionarse directamente ora con los municipios, ora con la cooperación fueron: “Por la centralización que existe en AMHON”; “por los pocos recursos no podemos hacer la otra parte” (Instrumentos 9, 12: 6, AMHON).

E. Sostenibilidad

24. Situación patrimonial y financiera

AMHON cuenta con un importante patrimonio material: sus dos locales, de más de 1,000 m² entre ambos, son propios, pues en el 2004 reforzó su patrimonio con la adquisición de una casa de 500m² de dos plantas donde se distribuyen actualmente sus principales oficinas ejecutivas, además de disponer de un parque automotor de cuatro vehículos y de un pertrechamiento técnico-operativo moderno para su funcionamiento. Sus ingresos son suficientes para cumplir con sus objetivos y funciones. Al momento cuenta con índices de solvencia adecuada y metas cumplidas. En 2004, tuvo ingresos por US\$ 1'287,186.53 de los cuales el 60.8% constituyeron aportaciones de sus miembros y el 37.4% recursos canalizados hacia la AGL por agencias de cooperación internacionales, registrando un superávit de US\$ 188,228.63 en su presupuesto de 2004. Sus egresos en ese mismo año llegaron a US\$ 1'098.957,90, de los cuales un 43.8% (US\$481.213,48) lo cana-

lizaron a los municipios, un 22.4% (US\$246.187,93) fueron para remuneraciones y el resto a servicios, suministros e inversiones.

25. Eficiencia y sostenibilidad en la gestión financiera contable

Todos los miembros pagan cuotas a la asociación, correspondientes al 1% del monto transferido por el gobierno central a las municipalidades, y que, según la ley, debe ser un 7.2% de los ingresos tributarios del Estado central. Se estima que en el año 2005 las transferencias a las corporaciones municipales alcanzarán un monto cercano a US\$1'800,000. Lo cierto es que en 2004 la asociación tuvo ingresos equivalentes a US\$782,226.42 (60.8%) por concepto de aportaciones de sus miembros. Ello, sumado a los ingresos propios que significan otro 1.8%, evidencia que el 62.6% de sus recursos es de fuentes nacionales propias.

Tanto en 2003 como en 2004, existió un porcentaje de morosidad del 4% en dichas aportaciones. Esta morosidad se explica porque AMHON requiere de una autorización individual de cada municipio para cobrar sus cuotas y algunos municipios pequeños o municipios pobres no extendieron esa autorización. Sin embargo, la asociación tiene una estrategia para recuperar la morosidad, consistente en hacer una petición a la Secretaría de Gobernación y Justicia para que, de la transferencia gubernamental futura, se le deduzca al municipio el monto correspondiente de la cuota. Ello ha permitido que la morosidad haya ido disminuyendo y esté por acabarse, lo que evidencia que su sostenibilidad está garantizada.

Su sistema contable y manejo presupuestario son automatizados y el manejo de los fondos de la cooperación internacional se lo lleva en cuentas separadas. Tiene, además, un auditor interno y la Ley del Tribunal Superior de Cuentas (TSC) tiene la potestad de supervisar sus operaciones. Así, en el año 2004 se sometió a dos auditorías (en septiembre y diciembre).

26. Percepción de la transparencia y eficiencia del gasto por parte de miembros y asociados

Tres de los cuatro organismos gubernamentales e internacionales entrevistados consideran que la asociación es una contraparte financiera solvente y cuatro de los seis indican que maneja con transparencia y eficiencia los fondos de la cooperación nacional e internacional. Un cooperante extranjero dice: "Ha habido informes de auditorías sin reparos.. (y).. Buena gestión administrativa". En contraste, un funcionario gubernamental dice no conocer de esta materia, mientras otro cooperante extranjero opina que aún "tiene que organizarse mucho más para tener eficiencia" (Instrumento 12: 3, AMHON).

F. Contactos

Nombre: Daniel Flores Velásquez
Cargo: Presidente
Dirección: Colonia La Reforma, Casa 2796, Final Paseo La Reforma, M.
D. C., Tegucigalpa, Honduras
Teléfono: (504) 236-6150; 236-6154
Fax: (504) 236-5233
Correo-e: dejecutiva@amhon.hn
P. Web: <http://www.amhon.hn>

Nombre: Miguel Angel Mungía
Cargo: Director Ejecutivo
Dirección: Colonia La Reforma, Casa 2796, Final Paseo La Reforma, M.
D. C., Tegucigalpa, Honduras
Teléfono: (504) 236-6150; 236-6154
Fax: (504) 236-5233
Correo-e: dejecutiva@amhon.hn
P. Web: <http://www.amhon.hn>

Nombre: Miguel Angel Domínguez Aguilar
Cargo: Director Financiero-Administrativo
Dirección: Colonia La Reforma, Casa 2796, Final Paseo La Reforma, M.
D. C., Tegucigalpa, Honduras
Teléfono: (504) 236-6150; 236-6154
Fax: (504) 236-5233
Correo-e: dejecutiva@amhon.hn
P. Web: <http://www.amhon.hn>

G. Investigador que realizó el trabajo de campo y preparó este perfil de Amhon

Rafael Quintero López
Correo electrónico: bernardoql@yahoo.es

MÉXICO

Perfil de la Asociación de Municipios de México A.C. (AMMAC)³⁰⁸

Primera parte: Información básica

A. Generalidades

Identificación
Nombre de la Asociación: Asociación de Municipios de México A. C.
Fecha de fundación: El 20 de marzo de 1994, en Puebla, se fundó con el nombre de "Ayuntamientos por el Municipio Libre, Asociación Civil". En 1996 cambió su nombre por el actual. Siglas: AMMAC País: México Dirección: Adolfo Prieto Num. 1634, Col. Del Valle, C. P. 03100 México, DF. Teléfono: 01 (55) 5687-3898 Fax: 01 (55) 5687-9947 E. mail: ammac@ammac.org.mx Página web: www.ammac.org.mx Nombre del Presidente: José Ramón Gutiérrez de Velasco y Hoyos Nombre del Ejecutivo: Rubén Fernández Aceves (Director Ejecutivo) director@ammac.org.mx

B. Contexto

1. Población

Población total del país	104'907.991	
Población urbana	76'680.993	73.1%
Población rural	26'226.998	26.9%

2. Municipios del país

No. de municipios del país	2.443	
No. de municipios de AGL	Aproxi. 315	12.9%

308 Debido a las dificultades encontradas en el trabajo de campo, la información recogida en algunos instrumentos de investigación fue completada por el coordinador de la investigación con fuentes secundarias que están citadas en la Bibliografía y Fuentes Generales.

3. Base legal municipal

Marco legal que ampara a las municipalidades	Constitución de la República, Leyes estatales
<ul style="list-style-type: none"> • Constitución Política de 1917 • Ley de Coordinación Fiscal del 27 de diciembre de 1978. • Leyes Orgánicas Municipales de cada uno de los 32 estados. 	El extenso Art. 115, bajo el Título V de la Carta Magna y las diversas reformas (de 1983, y 1999).
Según Néstor Vega, en México se mostraba “la paradoja de que ya que la ley no contemplaba, más que para casos específicos de servicios, el derecho de asociación de los municipios, se crean en la práctica organizaciones civiles que representan a los municipios” (Informe, 5 de julio 2004)	

C. Estructura orgánica y administrativa de la AGL

1. Base legal de la Asociación

Naturaleza jurídica que ampara a la asociación		
Dispone de estatutos: Si		
Personería jurídica: Si		
Publica:	Privada: X	
Asociatividad:	Voluntaria: X	Obligatoria

2. Personal

Numero y distribución del personal de la AGL por funciones				
Nivel	Denominación	Total	Hombres	Mujeres
Político	Comité Ejecutivo	33	27	6
	Presidente	(1)	(1)	
Técnico	Técnicos/as	19	5	14
Administrativo	Personal administrativo	5	1	4
Otros		24	9	15
Total		81	42	39

3. Recursos financieros³⁰⁹

Ingresos (2002). Fuentes de Financiamiento en US\$ dólares	
Aportaciones de miembros	572,170,63
Ingresos propios (Por servicios)	883,031,27
Transferencias gobierno/Estado	
Agencias internacionales	
Otras fuentes	88,226,91
Otras fuentes	
Total	1.543,428,81

Egresos (2002). Según objeto del gasto en US\$ dólares	
Remuneraciones y gastos generales	978,780
Servicios	615,086,59
Suministros	
Mantenimiento	
Inversiones	
Otros gastos	
Otros gastos	
Total	1.593,866,59

* Hubo un déficit de operación de -\$ 50, 437. 78 reportado.

Segunda parte: Información adicional sobre el contexto

A. Contexto

1. Condiciones socioeconómicas del país

México tiene una superficie de 1'972.550 kms² y una población total de 104'907.991 (2003), de la cual, aproximadamente, 76'680.993 (75%) es urbana y 26'226.998 (25%), rural (2000), alcanzando la población de las áreas metropolitanas los 36,652,242 habitantes con 18 ciudades comprendidas.

309 He tomado los datos traídos por la investigación de campo y los he complementado con aquellos publicados en el balance de dicho año en la página web de la AGL. Por ejemplo, solo los primeros reportan ingresos por la cooperación de agencias internacionales. He usado la tasa de cambio de 9, 40 pesos por dólar, al parecer promedio del año 2002, según informe de la Embajada de México en Quito.

Sus indicadores económico-sociales dan cuenta de un ingreso per capita de US\$8.900 anuales (2002), un crecimiento promedio del PIB en los últimos 5 años de tan solo 0.69%, un índice de pobreza del 40% (2001), una tasa de desempleo del 3% (2003) y de analfabetismo del 7.8% (2003). En cuanto a la cobertura de servicios, exhibe un 84% en agua potable, un 78% en alcantarillado y un 95% en electricidad, y un 84.6% de cobertura de recolección de basura.

En su informe cualitativo, Néstor Vega Jiménez plantea algo muy pertinente al contexto mexicano al señalar que “hemos perdido de vista en la recolección de la información la parte histórica y política reciente que explica más el respeto o no de la sociedad mexicana a la institución municipal”, pues, según él, un reciente trabajo académico sobre el asociativismo municipal en México demostraría “la poca consideración de la sociedad mexicana a la institución municipal”³¹⁰. “El único otro punto importante que se debe resaltar... en lo referente al contexto mexicano es lo grande que es el país y lo pequeños que son los municipios. Con una población de 104.907.991 y 2.430 municipios (INAFED, 2004) el municipio promedio de México es de 43.172 habitantes. Pero 2.266 municipios tienen población menor a 50 mil habitantes, y solo 160 tienen una población superior a esa cantidad. En la práctica esos 2.266 municipios tienen un promedio de apenas 32.092 habitantes, mientras que los 160 grandes municipios tienen una población promedio de 200,368 habitantes” (Vega, Informe de 5 de julio de 2004).

2. Estructura político-administrativa del Estado

El tipo de Estado es federal, organizado en 32 Estados, 2.430 municipios y 418 circunscripciones especiales. Según Vega Jiménez, es a partir de la reforma constitucional del año 1999, “en la que se reconoce al ayuntamiento como órgano que gobierna al municipio”, que se puede “ver que formalmente, por lo menos, se inicia una nueva era para los gobiernos locales mexicanos. Por lo anterior, reduciendo atrevidamente la historia reciente de México y relacionando ésta con el movimiento asociativo municipal, podemos decir que las transformaciones democráticas están empezando a valorar a la institución municipal en el país y esto ha permitido el surgimiento de Asociaciones de Gobiernos Locales. No obstante, por estas prohibiciones asociativas de la legislación vigente y la polarización política, las AGLs que han surgido están ligadas fuertemente a los principales partidos

310 La tesis en mención afirma: “...las tendencias adoptadas por el régimen político post-revolucionario, centralizado y presidencialista, sometieron a la institución municipal durante casi todo el siglo XX. Consecuentemente, el Municipio mexicano perdió toda capacidad de erigirse como representante legítimo de sus habitantes y fue reducido a instancia desconcentrada (en el mejor de los casos) de los gobiernos estatales o del gobierno federal. La legislación y la cultura política, lo formal y lo informal, sustentaron la sumisión del Municipio y negaron toda forma de asociación” (Paz, 2003).

existentes³¹¹” habiendo en algún caso buscado ser “espacios de oposición al régimen Priista” (Vega, Informe del 5 de julio de 2004).

3. *Situación de los municipios como instituciones de representación política*

Los municipios se denominan “ayuntamientos” y están encabezados por los Alcaldes cuya fecha de elección varía en cada Estado. El marco legal que ampara a los ayuntamientos es la Constitución de la República (art.115), así como las leyes de los Estados. El Estado Federal transfiere el 14% de su presupuesto a las municipalidades.

Pero, el hecho de tener una mayoría de municipios pequeños entraña una dificultad para el movimiento asociativista mexicano, relativa a lo que Vega denomina la “dificultad en representar a la mayoría de municipios del país”, haciéndolo en gran parte “solo para los de mayor población” (Vega, julio: 2004). La función de representación que las AGLs tienen en general, –tal como lo planteaba IULA en el 2001–, al trabajar en un “contexto relativamente estable y predecible...” y con un “esquema de trabajo para el desarrollo de políticas y cabildeo a lo largo de muchas décadas, basado en la colaboración, o cuando menos, el respeto mutuo entre los gobiernos central y locales”, es un condición que al parecer “todavía no ha sido ganada por las tres asociaciones mexicanas. No existen relaciones establecidas en comités, grupos de trabajo o representaciones que sean de años. Sin embargo, las tres asociaciones visitadas manifestaron su placer por la convocatoria que recibieran del Gobierno Federal a participar en la Convención Nacional Hacendaria³¹². La incorporación de las tres asociaciones a este espacio de discusión es un importante paso en el reconocimiento de la representatividad que las AGLs tienen y que cada una de ellas esta tomando seriamente. Pero por no haber antecedentes de acciones similares se debe mencionar que la representatividad aun falta mucho por consolidarse” (Vega, julio: 2004).

4. *Indicador político de descentralización del país*

Las competencias privativas de los ayuntamientos, así como las de las instituciones estatales sobre el desenvolvimiento de éstos, dependen de las 32 leyes estatales que rigen en los 32 Estados del país.

311 Estos serían el PAN, el PRI y el PRD.

312 La Primera Convención Nacional Hacendaria es un proceso que busca propiciar consensos sobre los retos que el país enfrenta en materia de hacienda pública ... Íntimamente ligado a estas cuestiones está el tema del federalismo que se ocupa de definir cómo distribuir responsabilidades y recursos entre los gobiernos federal, estatales y municipales (CNH, 2004).

5. Las Asociaciones de Gobiernos Locales (AGLs)

México tiene tres AGLs: la AMMAC que agrupa a aproximadamente 315 municipios (12.9 % del total de 2.443 de municipios y reclama representar al 42% de la población del país); la AALMAC que agrupa a otros 210 (8.6 % que a su vez representan al 14.5% de la población del país³¹³) y la FENAM que reúne a 1.716 municipios (70.2 % de los municipios y reclama representar a cerca del 50% de la población). Esto da una cobertura más que total de representación de los municipios y de población del país.

Tercera parte: Ejes temáticos

A. Representatividad

6. Estructura orgánica (órganos, orgánico funcional) y modo de funcionamiento

La AMMAC se constituyó en 1994 como una entidad de carácter privado y asociativismo voluntario. Tiene personería jurídica y agrupa a 315 ayuntamientos (instituciones) que representan el 42% de la población total del país. Su estructura directiva se compone de Asamblea y Junta Directiva -JD- (nombrada por asamblea). Sus máximos personeros son el Presidente (electo por la Asamblea), el Vicepresidente Secretario, el Vicepresidente Tesorero, 29 Vicepresidentes, una Comisión de Vigilancia de 5 miembros, todos nombrados por la Asamblea, y un Director Ejecutivo (designado por la JD) ³¹⁴. En los dos últimos años (2002 y 2003) la Asamblea se reunió por cuatro ocasiones (para la elección de la JD y aprobación de programas y presupuestos), habiendo participado un 55% de miembros. Igual porcentaje de participación registró la última elección de su presidente. La JD, por su parte, se reunió, en el mismo período, 24 veces (una vez al mes). Ambos cónclaves no se llevaron a cabo solamente en la sede.

313 Cálculo hecho en base a la información sacada de los archivos de la AGL, en Internet.

314 Según reza en el acápite “Junta Directiva” de la página web de la AGL.

7. Cobertura de representatividad por rango de municipios según su población

Municipios según tamaño de población³¹⁵

Rangos	Número	No. de municipios miembros de la AGL	% de cada categoría
Menos de 10.000 hab	1,117	29	2.6
10.001-50.000	973	128	13.2
50.001-100.000	185	63	34.1
100.001-300.000	105	57	54.3
300.001-1'000.000	52	30	57.7
Más de 1'000.000	11	8	72.7
Total municipios	2.443	315	12.9

8. Recursos humanos y sus capacidades

Cuenta con 62 funcionarios (37 hombres, 60%) y 25 mujeres (40%). El nivel político registra 37 funcionarios (30 hombres y 7 mujeres), el nivel técnico 19 (5 hombres y 14 mujeres), el administrativo 6 (2 hombres y 4 mujeres) y otros (1 técnico a contrato). El Subdirector Administrativo indica que el número de técnicos, así como sus capacidades y destrezas es suficiente e idóneo para cumplir con los objetivos institucionales, no así los de su planta administrativa. Debido a la “creciente necesidad de personal”, así como “para obtener un mejor perfil profesional”, actualmente (abril/2004) su planta institucional está en proceso de reestructuración (Instrumento 7: 2-3, AMMAC). En el 2003 no capacitó a sus recursos humanos; tampoco sus funcionarios siguieron cursos formales de profesionalización por su cuenta, aunque sí les ha proporcionado apoyo en esa línea mediante “la flexibilidad de horarios” (Instrumento7: 3, AMMAC). El actual orgánico funcional se ajusta a la gestión de la AGL y sus salarios son competitivos en el mercado laboral local.

9. Percepción de las capacidades técnicas y administrativas por parte de miembros y asociados

De los cuatro informantes externos consultados, tres le reconocen capacidad técnica para apoyar a las municipalidades en su demandas de asistencia (entidad de cooperación internacional, pública y municipio) y una de ellas (la agencia internacional) la con-

315 Los datos de este cuadro fueron proporcionados por la validación realizada del primer perfil por parte de Rubén Fernández Aceves, Director Ejecutivo de la AGL. Quito, septiembre de 2004.

sidera una contraparte técnica solvente. Se argumenta que “tiene capacidad”, que es una “asociación organizada”, y es “la única que tiene capacidad técnica” (las otras serían “más políticas”) (Instrumentos 9, 11, 12: 2, AMMAC). Las cuatro le reconocen capacidad de sostenibilidad y réplica a los municipios de la capacitación recibida. En cuanto a su capacidad administrativa y financiera, una indica que sí lo posee (“recibe apoyo y sabe manejarlo” -Instrumento 12: 3, AMMAC-).

10. La representatividad política de la AGL

En el brochure de presentación de la AMMAC se plantea el carácter independiente de la AGL de los partidos políticos, su pluralismo, señalando que su junta directiva está integrada por gobiernos “emanados de siete partidos políticos nacionales, varias coaliciones y estatales y algunos partidos políticos locales” (AMMAC, brochure, s/f).

En tratándose de su representatividad, en una semana la AMMAC registró 8 visitas de autoridades y funcionarios municipales para tratar asuntos técnicos, administrativos y políticos y en el último trimestre (enero-marzo/2004) sus directivos tuvieron 13 reuniones con altas autoridades del Estado (Presidente, 1; ministros, 2; congresistas, 10) para tratar temas del municipalismo. Adicionalmente, en el mismo período los siguientes órganos gubernamentales le solicitaron criterios sobre algunos temas: Secretaría del Medio Ambiente (residuos sólidos), Secretaría de Función Pública (transparencia), y Secretaría de Desarrollo Social (reglamentación del desarrollo social). No realizó consultas políticas a sus miembros en el último trimestre, aunque sí muchas al Comité Ejecutivo. En cuanto a acciones políticas en el trimestre enero-marzo/2004, trabajó en la posición de los municipios ante la Convención Nacional Hacendaria.

11. Percepción de la representatividad política de la AGL por parte de miembros y asociados

Dos informantes consideran que su directiva ha sido elegida de modo democrático. Según un funcionario internacional consultado, es la AGL “más independiente. 30% son de otros partidos” (Instrumento 12: 3, AMMAC). Por otro lado, todos los informantes coinciden en señalar que sí representa adecuadamente a las municipalidades frente al gobierno. Para un funcionario municipal, “AMMAC ha adquirido representatividad. Escucha, prepara cuadros”. Y según una agencia de cooperación internacional, “se hace notar la voz y solicitan reuniones... aunque no hay mucho eco” (Instrumento 9, 12: 2, AMMAC). Por último, tres de los cuatro informantes consideran que la política institucional responde a las directrices de los municipios y todos consideran que “es la más pluralista”, o es la que menos incidencia tiene de los partidos políticos.

B. Comunicación

12. Estrategia de comunicación e interlocutores

Aplica una estrategia de comunicación (escrita y no escrita) orientada a dar a conocer noticias del municipalismo a los Alcaldes. Sus temas principales giran en torno a la discusión financiera y a la distribución de competencias y se realizan por medio del correo electrónico, *chat* y grupos de discusión. Néstor Vega considera que respecto al tema de la comunicación, “el trabajo de la AMMAC fue pionero para el mundo. Siendo una asociación muy joven estableció un sistema de comunicación que aprovecha las nuevas tecnologías de la comunicación y la información. El portal en el Internet de la AMMAC es uno de los más antiguos de América Latina. Actualmente tiene una distribución de su boletín digital a 9000 personas de México y el exterior. Para información de importancia, la AMMAC considera que a través del correo electrónico puede llegar al 75% de sus miembros” (Vega, Informe del 5 de julio de 2004).

13. Sistemas y medios de comunicación más utilizados

Los sistemas más utilizados en la comunicación con sus miembros son: correo electrónico (1), fax (2), teléfono (3) y p. web (4). Los menos utilizados: oficios y circulares escritas (7), persona a persona (6) y correo nacional (5). Para la comunicación urgente utiliza el correo electrónico con un 75% de efectividad entre sus miembros. Su director ejecutivo sí revisa la página web de la asociación. AMMAC dispone de capacidad interna para actualizarla, lo que se realiza “constantemente” (Instrumento 5: 4, AMMAC). En lo relativo a los medios de comunicación locales, en el último trimestre se habían enviado 12 boletines de prensa y se habían recogido 26 recortes de ese mismo medio.

14. Condiciones técnicas para la comunicación (equipos, archivos, instalaciones)

Registra una suficiencia de su sistema de comunicación al disponer de 17 líneas telefónicas, una red interna de 23 computadoras con acceso a Internet y un sitio web cuyas páginas más visitadas son las de información de eventos y asistencia técnica y que en abril/2004 estaba en proceso de reestructuración. También registra un boletín electrónico que se distribuye a 9.000 cuentas de correo electrónico. Aún cuando no dice contar con programas informáticos en la intranet, indica que sí ha desarrollado su propio *software*. En cuanto a material impreso y visual, en el 2003 utilizó los siguientes medios de difusión: a) revistas, con 12 números publicados y un tiraje de 72.000 ejemplares; b) cuadernos de capacitación, 10 números y tiraje de 800; c) “muchísimas hojas divulgativas que se distribuyen en el boletín mensual como en eventos, talleres, etc.” (Instrumento 7: 5, AMMAC); y 18 discos compactos con un tiraje de 1.300. Todos estos materiales fueron distribuidos en un 100%.

15. Condiciones técnicas para la comunicación de sus miembros/asociados

De los 2.443 municipios mexicanos, 108 (4.4%) tienen acceso a internet y disponen de página web.

16. Descripción del flujo comunicacional de la AGL

Mantiene un registro de comunicaciones escritas recibidas y enviadas. Así, entre enero-marzo 2004 envió 1.000 comunicaciones escritas y recibió 300 de sus miembros, organismos de cooperación internacional y del gobierno nacional, y, en el mismo período envió 1.143 mensajes electrónicos, recibiendo 1.101 correos electrónicos de los mismos interlocutores. En un día, su director ejecutivo puede hacer 10 llamadas telefónicas a sus miembros y recibir idéntico número de llamadas de éstos. Según su director, el 20% de miembros no tienen comunicación con la AGL.

17. La comunicación vista por los informantes externos

Los medios de comunicación más utilizados con la AGL por los informantes externos son: correo electrónico, teléfono, fax y persona a persona.

18. Comunicación de la AGL con IULA-FLACMA

Relacionada con IULA desde 1997, en cuyo Consejo Directivo participó desde 1999 como parte de su posicionamiento institucional, la AMMAC tiene, en la actualidad, frecuente contacto con FLACMA. Así, en el mes de marzo (2004) la página web de IULA-FLACMA fue visitada en 14 ocasiones por cuatro funcionarios. De los cuatro informantes externos consultados, dos (una entidad estatal y una agencia de cooperación internacional) tienen un conocimiento “muy general” del trabajo de IULA-FLACMA; los dos restantes no lo conocen.

C. Capacitación

19. La capacitación a los municipios

Cinco funcionarios y/o técnicos hacen trabajo de campo con los municipios. Entre enero-marzo/2004 ellos destinaron entre el 45% y el 53% de su tiempo a estas actividades, lo que le significó a la AGL un egreso de \$100.000 en el trimestre (incluyendo los gastos en la ejecución de talleres, seminarios y/o congresos). En el mismo período organizó cuatro eventos de capacitación sobre temas de gestión/administración, gobernabilidad y financiamiento al que asistieron, aproximadamente, 20 municipios, y en el que participaron 300 personas. La AGL dispone de una sala de reunión con capacidad para 10 personas, por lo que en el trimestre debió utilizar en siete ocasiones salas de capacitación ex-

ternas. En lo relativo al material de capacitación producido, AMMAC ha publicado dos libros con un tiraje de 7.000 ejemplares, 18 discos compactos con un tiraje de 1.300 y 10 cuadernos de capacitación con un tiraje de 800 ejemplares. Sobre el tema de descentralización ha publicado 5 cuadernos de capacitación y 5 hojas divulgativas. Adicionalmente, al respecto se envían “*mails* masivos donde se expresa la postura de la asociación sobre el tema” (Instrumento 7: 5, AMMAC).

Su director ejecutivo evalúa la capacitación como “más que regular”, advirtiendo que “se necesita fortalecer la oferta técnica de capacitación (pues) no tiene capacidad técnica y académica sólida (por conducción de terceros)” (Instrumento 3: 9, AMMAC). Por su parte, Néstor Vega evalúa que “desgraciadamente, para las asociaciones de gobiernos locales mexicanas y los municipios, por el desarrollo relativo mayor del país, ha ocasionado que estas hayan sido olvidadas por la cooperación internacional. Por lo tanto, la capacitación que dan las AGL mexicanas es limitada y dependiente en su mayoría del financiamiento de las propias municipalidades” (Vega, Informe del 5 de julio de 2004).

20. Recuperación y sistematización de prácticas exitosas

No cuenta con un sistema para recuperar y sistematizar las prácticas exitosas de sus miembros (“apenas se ha iniciado la sistematización de toda la información con que contamos”. - Instrumento 7: 5, AMMAC-), aún cuando ha difundido las experiencias exitosas de éstos en las áreas administrativa, financiera, de gobernabilidad, gobierno electrónico, género y desarrollo económico local. Cabe señalar que en el *Concurso Nacional de Mejores Prácticas* organizado por el CIDE (no se indica el año), el 60% de finalistas y 4 de los 5 premiados eran socios de la AMMAC. Adicionalmente, la AGL conoce las base de datos de buenas prácticas municipales (Mejores Prácticas de Hábitat, Concurso de Género de la FEMUN, el PGU, URBANET y PIMEX), aunque no indica si la difunde y utiliza. Los informantes externos destacan las siguientes experiencias municipales exitosas como dignas de ser difundidas internacionalmente: aprovechamiento de finanzas públicas y dinámica recaudatoria; medición de desempeño; asociativismo municipal. Entre sus experiencias de representación política exitosas, las mismas fuentes destacan el trabajo en la reforma del Estado y el “haber logrado ser una Voz en México”. Adicionalmente cabe rescatar lo que señala Vega luego de su visita: “Fue interesante notar –dice– que la AMMAC y la AALMAC manifestaron su apoyo a un sistema nacional de premio a las mejores prácticas³¹⁶. Claramente mostrando ambas que pueden trabajar en cooperación con otras iniciativas locales. En este sentido el trabajo de capacitación realizado por el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (<http://www.inafed.gob.mx/>) es un im-

316 CIDE y Fundación Ford (2004) Premio Gobierno y Gestión Local (<http://www.premiomunicipal.org.mx/Premio2004/home.html>)

portante espacio para las asociaciones mexicanas en el cual deben adquirir mayor control” (Vega, 2004: 5)

D. Cooperación

21. Alianzas

Hacia abril 2004 ejecutaba 3 proyectos financiados por la cooperación internacional (F. Konrad Adenauer, ICLEI y CASALS) sobre temas de capacitación, desarrollo sustentable, y transparencia por un monto total de \$121.717,20 con un avance de ejecución entre el 0% y el 50%. Estos organismos, a los que se suma USAID, también le proporcionan asistencia técnica. Entre las entidades nacionales, mantiene interlocución política con la Presidencia de la República, el Ministerio del Interior y el Congreso. A la fecha contaba con un cooperante de ICMA (International City/Country Management Association). Para los informantes externos los socios nacionales son: SEDOSOL, INDESOL, Secretaría de Hacienda, Secretaría de Gobernación, INDETEC, Instituto Nacional para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas Municipales, CEMEX, IF, Standard and Poor’s. Entre los socios internacionales destacan los siguientes: F. Konrad Adenauer (con la cual ha tenido desde su fundación una estrecha línea de cooperación interinstitucional), ICLEI, F. Naumann, ICMA y IULA.

22. La cooperación vista desde los aliados

Ninguna de las entidades externas entrevistadas había participado en la formulación de los planes estratégicos y operativos de AMMAC. Pero, en el Plan Operativo del 2003 de sus instituciones respectivas, tres de ellas (municipio, institución estatal y agencia internacional) trabajaron para el fortalecimiento de la AGL en las áreas de capacitación y financiera. Dos de ellas (entidad pública e internacional) la consideran un socio estratégico válido para su trabajo en el país, indistintamente, en las áreas de: fortalecimiento municipal, capacitación y asistencia técnica a municipios, propuestas de reformas jurídicas, procesos de descentralización y capacidad de cabildeo.

23. Percepción de la AGL como mediación entre municipio/Estado central/CTI por parte de miembros y asociados

Solo una entidad externa indica que prefiere trabajar directamente con los municipios. Las tres restantes, aún cuando no señalan expresamente que podrían canalizar sus iniciativas a través de la asociación, parecerían estar abiertas a ello. Dos de las cuatro entidades externas consideran a la AGL como un canal apropiado de comunicación entre su institución y los municipios.

E. Sostenibilidad

24. Situación patrimonial y financiera

No cuenta con local propio (lo arrienda) y cuenta con un vehículo de su propiedad (y uno en préstamo). En el 2002 sus ingresos ascendieron a \$1'453.000, de los cuales 540.000 (37.2%) constituyeron aportaciones de sus miembros, \$830.000 (57.1%) ingresos propios y \$83.000 (5.7%) recursos de agencias internacionales. En el mismo año sus egresos ascendieron a \$1'500.000, de los cuales \$580.000 (38.7%) se orientaron a remuneraciones y el resto (\$920.000) a servicios, suministros, mantenimiento, inversiones, etc) (no indica específicamente cuánto a cada fuente).

“Sin embargo la AMMAC ha encontrado una forma de apoyarse que no existe en otras partes de la región de manera significativa. Tanto que este tema no ha sido considerado de manera adecuada en los formularios de entrevistas elaborados para la investigación. Esta es la llamada ‘iniciativa privada’ que son alianzas de la asociación con proveedores privados de bienes y servicios que suelen ser adquiridos por municipios. La iniciativa privada es similar a una membresía en la asociación de empresas que quieren vender productos a los miembros. Este acercamiento que hace la AMMAC de los proveedores con los municipios es compensado por las empresas privadas” (Vega, 2004).

25. Eficiencia y sostenibilidad en la gestión financiera contable

Los ingresos no son suficientes para cumplir con los objetivos institucionales. Según la Subdirectora Administrativa, “actualmente se adaptan los proyectos a los recursos existentes, sin que esto signifique que son suficientes, ya que los objetivos de la asociación son más ambiciosos y requieren de mayor solvencia económica, por lo que se tendrán que evaluar los ingresos propios que obtiene” (Instrumento 10: 4, AMMAC). Adicionalmente, el porcentaje de morosidad en las aportaciones de sus miembros fue en el 2003 de un 15%, registrando una disminución con relación al 2002, que fue del 30%. La estrategia para recuperar la morosidad ha sido la de “promover los beneficios” (Instrumento 10: 3, AMMAC). Dispone de un sistema contable y un manejo presupuestario automatizado, contando con un sistema financiero específico para el manejo de fondos de la cooperación internacional (“cada proyecto requiere de información financiera específica que se reporta mensualmente” -Instrumento 10: 4, AMMAC-). En el 2003 registró una auditoría externa.

26. Percepción de la transparencia y eficiencia del gasto por parte de miembros y asociados

De los cuatro informantes externos entrevistados, tres indicaron que la AGL tiene suficiente transparencia y eficiencia en el uso de los recursos de la cooperación nacional e internacional. Las razones fueron: “se muestra todo al público”, “AMMAC tiene informes auditados”, y “conviven presidentes municipales de muchas tendencias” (Instrumentos 9, 11, 12: 4, AMMAC).

F. Contactos

Nombre: Rubén Fernández Aceves
Cargo: Director Ejecutivo
Dirección: Adolfo Prieto Num 1634, Col. del Valle, C. P. 03100, México D. F.
Teléfono: 01 (55) 5687-3898
Fax: 01 (55) 5687-9947
E. mail: director@ammac.org.mx (institucional)
P. web: www.ammac.org.mx

Nombre: Lucero López Guzmán
Cargo: Subdirectora Administrativa
Dirección: Adolfo Prieto Num 1634, Col. del Valle, C. P. 03100, México D. F.
Teléfono: 01 (55) 5687-3898
Fax: 01 (55) 5687-9947
E. mail: llopez@ammac.org.mx (institucional)
P. web: www.ammac.org.mx

Nombre: Beatriz Sandoval Rodríguez
Cargo: Subdirectora de Promoción
Dirección: Adolfo Prieto Num 1634, Col. del Valle, C. P. 03100, México D. F.
Teléfono: 01 (55) 5687-3898
Fax: 01 (55) 5687-9947
E. mail: bsandoval@ammac.org.mx (institucional)
P. web: www.ammac.org.mx

Nombre: Tanya Aguilar Murrieta
Cargo: Subdirectora de Programas
Dirección: Adolfo Prieto Num 1634, Col. del Valle, C. P. 03100, México D. F.
Teléfono: 01 (55) 5687-3898
Fax: 01 (55) 5687-9947
E. mail: taguilar@ammac.org.mx (institucional)
P. web: www.ammac.org.mx

G. Investigadores que realizaron la investigación sobre AGL

Néstor Vega Jiménez (Trabajo de campo e informe cualitativo sobre asociativismo en México) y Rafael Quintero López (investigación en fuentes archivísticas de internet y secundarias).

H. Investigador que preparó este perfil de la AGL

Rafael Quintero López
Correo electrónico: bernardoql@yahoo.es

MÉXICO³¹⁷**Perfil de la asociación de autoridades locales de México (AALMAC)****Primera parte: Información básica****A. Generalidades**

Identificación
Nombre de la Asociación: Asociación de Autoridades Locales de México
Fecha de fundación: Surgió inicialmente como una “Coordinación Nacional Municipalista del Partido de la Revolución Democrática” (PRD) en 1989 en la ciudad de México, DF. Siglas: AALMAC País: México Dirección: Bajío No 167, Colonia Roma Sur, México, D. F. C. P. 06760 Teléfono: 55840385 ; 55649398 Fax: 55-649-398 y 55-840-385 E. mail: aalmac@prodigy.net.mx Página web: www.aalmac.org.mx Nombre del Presidente: Reynaldo Escobar Pérez ³¹⁸ Nombre del Ejecutivo: Ricardo Baptista González (Secretario Ejecutivo) ³¹⁹

B. Contexto*1. Población*

Población total del país	104'907.991	
Población urbana	76'680.993	73.1%
Población rural	26'226.998	26.9%

2. Municipios del país

No. de municipios del país	2.443	100%
No. de municipios de AGL	Aprox. 210	8.6%

317 Debido a las dificultades encontradas en el trabajo de campo, la información recogida en algunos instrumentos de investigación fue completada por el coordinador de la investigación con fuentes secundarias que están citadas en la Bibliografía y Fuentes Generales de este libro.

318 Según *Panorama Municipal*. Boletín Informativo de AALMAC, febrero del 2004, p. 2.

319 Según Instrumento 3.

3. Base legal municipal

Marco legal que ampara a las municipalidades	Constitución de la República, Leyes estatales
<ul style="list-style-type: none"> • Constitución Política de 1917 • Ley de Coordinación Fiscal del 27 de diciembre de 1978. • Leyes Orgánicas Municipales de cada uno de los 32 estados. 	El extenso Art. 115, bajo el Título V de la Carta Magna y las diversas reformas (de 1983, y 1999).
Según Nestor Vega, en México se mostraba “la paradoja de que ya que la ley no contemplaba, más que para casos específicos de servicios, el derecho de asociación de los municipios, se crean en la práctica organizaciones civiles que representan a los municipios” (Informe, 5 de julio 2004)	

C. Estructura orgánica y administrativa de la AGL

1. Base legal de la Asociación

Naturaleza jurídica que ampara a la asociación		
Dispone de estatutos: Si		
Personería jurídica: Si		
Publica:	Privada Civil: X	
Asociatividad:	Voluntaria: X	Obligatoria

2. Personal

Numero y distribución del personal de la AGL por funciones ³²⁰				
Nivel	Denominación	Total	Hombres	Mujeres
Político	Mesa Directiva	13	12	1
	Presidente	1	1	0
	Presidente Adjunto	1	1	
	Vicepresidentes	9	8	1
	Comisión de Honor y Justicia	4	3	1
	Director Ejecutivo	1	1	0
	Consejo Consultativo	13	6	7
Técnico	Técnicos/as	ND	ND	ND
Administrativo	Personal administrativo	ND	ND	ND
Otros		ND	ND	ND
Total		ND	ND	ND

3. Recursos financieros

Ingresos (2002). Fuentes de Financiamiento en US\$ dólares	
Aportaciones de miembros	ND
Ingresos propios	ND
Transferencias gobierno/Estado	ND
Agencias internacionales	ND
Otras fuentes	ND
Otras fuentes	ND
Total	ND

Egresos (2002). Según objeto del gasto en US\$ dólares	
Remuneraciones	ND
Servicios	ND
Suministros	ND
Mantenimiento	ND
Inversiones	ND
Otros gastos	ND
Otros gastos	ND
Total	ND

320 Información obtenida en Internet.

Segunda parte: Información adicional sobre el contexto

A. CONTEXTO

1. *Condiciones socioeconómicas del país* (Véase pág. 381-382)
2. *Estructura político-administrativa del Estado* (Véase pág. 382-383)
3. *Situación de los municipios como instituciones de representación política* (Véase pág. 383)
4. *Indicador político de descentralización del país* (Véase pág. 383)
5. *Las Asociaciones de Gobiernos Locales (AGLs)* (Véase pág. 384)

Tercera parte: Ejes temáticos

A. Representatividad

6. *Estructura orgánica (órganos, orgánico funcional) y modo de funcionamiento*

AALMAC es una AGL privada y tiene personería jurídica. Sus miembros son 210 municipios (instituciones). Cuenta con 11 oficinas regionales (asociaciones estatales). Su estructura dirigente se compone de Asamblea y de una Mesa Directiva compuesta por 18 miembros (la mayoría de ellos alcaldes en funciones y síndicos de municipios), siendo sus máximas autoridades el Presidente, el Presidente Adjunto y el Secretario General y su Adjunto. Estos últimos, así como el resto de la Mesa Directiva (con 9 vicepresidencias) son elegidos por la Asamblea. Una Comisión de Honor y Justicia, integrante de la Mesa Directiva y de 5 miembros, es también elegida. Hay un Director Ejecutivo, que es designado.

En los últimos dos años (2002-2003) la Mesa Directiva se ha reunido en dos ocasiones con motivo de las elecciones internas y para tratar temas de seguridad pública y programas sociales, habiendo asistido entre el 40% y el 60% de miembros. La Mesa Directiva, por su parte, se ha reunido, entre el 2002 y el 2003, por 12 ocasiones (6 cada año). Aún cuando las asambleas no se llevan a cabo solo en la sede, la mayoría de reuniones de la Mesa se realizan en el D. F. Existe también un Consejo Consultativo de 13 miembros.

7. Cobertura de representatividad por rango de municipios según su población

Municipios según tamaño de población

Rangos	Número	No. de municipios miembros de la AGL según categoría de población*
Menos de 10.000 hab	2.157	61
10.000-50.000	109	109
50.001-100.000	64	14
100.001-300.000	55	17
300.001-1'000.000	36	6
Más de 1'000.000	9	3
Total municipios	2.430	Aprox. 210

Fuentes: Instrumentos de trabajo de campo y fuentes bibliográficas secundarias

Elaboración del Autor

* Las cifras dadas en las entrevistas del trabajo de campo respecto al número de municipios afiliados a la AGL fue de 300. Pero otras fuentes bibliográficas dan la cifra de 60 miembros³²¹. Para elaborar el cuadro he usado las estadísticas dadas en un archivo de la propia AALMAC, encontrado en sus secciones de "Socios" por estados, con fecha de afiliación, en la pág. web de la AGL. Esta cifra es aproximada, ya que no se pudo conocer el número de afiliados en el Estado de Oaxaca.

8. Recursos humanos y sus capacidades

N/D

321 Así por ejemplo, Gómez dice textualmente: "De los 8 municipios fundadores de la AALMAC en 1997, en la actualidad (2004) están integrados formalmente a la asociación alrededor de 60 municipios. Esta cifra ha oscilado a lo largo del tiempo debido a la forma estipulada en los estatutos de afiliación y la representación municipal que ha asistido a las asambleas de la AALMAC, así como de aquellos municipios que reciben servicios de la asociación a pesar de no estar formalmente afiliados" (Gómez, 2004: 72). Es necesario discriminar entre el número de municipios que reciben servicios de la AGL y los formalmente afiliados. Según Gómez los primeros serían 298 y los segundos solamente 60 para el caso de la AALMAC. Discrepancia que no puedo resolver sin la intervención de fuentes de información más sólida. (RQ).

9. Percepción de las capacidades técnicas y administrativas por parte de miembros y asociados

Según una autoridad municipal entrevistada, la AALMAC sí tiene capacidad técnica y tiene capacidad administrativa y financiera (“hay gente experta”, señala) (Instrumento 9: 2, AALMAC). En los programas y proyectos de capacitación municipal es frecuente apoyarse en la asociación. Para una funcionaria internacional auscultada, constituye “una contraparte de relaciones y de enlace”. Ésta no conoce acerca de su capacidad administrativa y financiera (Instrumento 12: 2, 4, AALMAC).

10. La representatividad política de la AGL

No registra visitas de miembros en la semana anterior a la entrevista (abril/2004). Entre enero-marzo/2004, da cuenta de 9 reuniones sostenidas con altas autoridades estatales para tratar temas del municipalismo (Presidente de la República, 3; congresistas, 6). En el mismo período algunos órganos del gobierno le habrían solicitado criterios en torno al tema de la Convención Hacendaria. En el trimestre, la AGL habría realizado consultas políticas a sus miembros en torno al presupuesto federal, a la Convención Nacional Hacendaria y a la reforma del Estado, y habría realizado acciones en torno a estos temas, así como también con relación a las modificaciones presupuestarias y reglas de fondos.

Según Gómez, la AALMAC también ha actuado, ya no como ente contestatario de los otros gobiernos, sino para conseguir “que el replanteamiento del esquema de relaciones intergubernamentales integre ahora a los municipios en las políticas federalistas” (Paz, 2003: 74), siendo un logro suyo -y compartido- el establecimiento de la Mesa del Federalismo para el Fortalecimiento Municipal. La AGL ha trabajado para “construir espacios formales de discusión y análisis con ambas cámaras del Congreso...” habiéndose convertido ya en “parte del escenario político municipalista nacional”, siendo como es también “la voz de un sector muy bien identificado del municipalismo mexicano³²²” (Paz, 2003: 74).

11. Percepción de la representatividad política de la AGL por parte de miembros y asociados

Para el informante municipal, sus autoridades han sido elegidas democráticamente, tienen legitimidad. Asimismo, la AGL representaría adecuadamente a las municipalidades frente al Estado y la CTI. De su parte, la funcionaria internacional también indica que su directiva es legítima. Desde su punto de vista la AGL sí representa adecuadamente a los municipios frente al gobierno, aún cuando observa que “representa a los municipios en su

322 El autor se refiere al sector *perredista*, es decir del PRM.

fracción” y que “es nueva la representación ante el gobierno federal”. En cuanto a la orientación de su política institucional, para la autoridad municipal, ésta sí responde a las directrices municipales, mientras la funcionaria internacional opina que responde a las directrices de los partidos políticos, añadiendo que “es una asociación del PRD” (Instrumento 12: 2, 3, 7, AALMAC).

B. Comunicación

11. Estrategia de comunicación e interlocutores

No tiene una estrategia escrita, pero dispone de una estrategia formulada orientada a dar a conocer noticias del municipalismo a los alcaldes y a proporcionar información analítica de las finanzas municipales según el gobierno federal. “Fue interesante notar que la AMMAC y la AALMAC manifestaron su apoyo a un sistema nacional de premio a las mejores prácticas³²³. Claramente mostrando ambas que pueden trabajar en cooperación con otras iniciativas locales. En este sentido el trabajo de capacitación realizado por el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (<http://www.inafed.gob.mx/>) es un importante espacio para las asociaciones mexicanas en el cual deben adquirir mayor control” (Vega, Informe del 5 de mayo, 2004)

13. Sistemas y medios de comunicación más utilizados

Los sistemas más utilizados en su comunicación con sus miembros son: teléfono (1), correo electrónico (2), boletín (3) y oficios y circulares escritas (4). Para la comunicación urgente recurre al teléfono de los directivos, que llega efectivamente al 6% de miembros (18 de 300). Su Secretario General revisa la página Web de la AGL semanalmente para obtener información financiera y “subir información” (Instrumento 3: 6, AALMAC). Se desconoce la periodicidad de actualización de la p. Web, pero varias visitas a ella nos revelan que está relativamente actualizada. Tampoco se informa sobre la interacción con los medios de comunicación locales.

14. Condiciones técnicas para la comunicación (equipos, archivos, instalaciones)

Cuenta con 2 líneas telefónicas, tres computadoras con acceso a Internet, una página Web y un boletín mensual, que son suficientes para la comunicación con sus interlocutores. Según Néstor Vega, la AALMAC, si bien tiene un portal en el Internet, no ha logrado “todavía establecer este sistema para su comunicación y dependen del teléfono y las

323 CIDE y Fundación Ford (2004) Premio Gobierno y Gestión Local (<http://www.premio-municipal.org.mx/Premio2004/home.html>)

instancias regionales para comunicarse con sus miembros” (Vega, 2004: 6). No se dispone de información sobre: programas informáticos, desarrollo de *software*, entradas de usuarios a p. web, medios de difusión.

15. Condiciones técnicas para la comunicación de sus miembros/asociados

N/D

16. Descripción del flujo comunicacional de la AGL

Entre enero-marzo 2004 envió 14 comunicaciones escritas y recibió 7 de sus miembros y de organismos del gobierno nacional. En cuanto a mensajes electrónicos, en el mismo período dice haber enviado 22 y recibido 7 correos electrónicos de las mismas fuentes. En un día, su Secretario General puede hacer 15 llamadas y recibir 7. El estima que un 20% de sus miembros no tienen comunicación con la AGL.

17. La comunicación vista por los informantes externos

Según la autoridad municipal consultada, el principal canal de comunicación con la AGL es el teléfono y “a través de los representantes” (Instrumento 9: 3, AALMAC). La funcionaria de la cooperación internacional entrevistada indica que se comunica principalmente, a través de oficios y circulares escritos (1), persona a persona (2), correo electrónico (3) y teléfono (4). Menos usados son el fax, la página web y el correo nacional.

18. Comunicación de la AGL con IULA-FLACMA

Su Secretario General (único informante interno en el trabajo de campo) no había ingresado a la página web de IULA-FLACMA en el último mes. El informante municipal entrevistado no conocía del trabajo de IULA-FLACMA.

Sin embargo, otra fuente consultada dice textualmente: “...la simbiosis de la AALMAC con el partido que le dio origen también ha representado obstáculos a su interlocución con instancias de otros gobiernos. Quizá, la vinculación más importante de AALMAC haya sido con la AMMAC, con la cual ha organizado eventos conjuntos y ha aprovechado su vinculación con organismos internacionales como la IULA y la FMCU” (Paz, 2003: 72).

Nestor Vega señala, adecuadamente, que “México ha sido un puntal en la coordinación internacional para FLACMA... Ha participado de manera activa en los comités ejecutivos de la institución regional como en representación de ésta en la organización mundial. Actualmente tiene una tarea difícil que es establecer la representación del país en la nueva organización” (Vega, 2004: 5).

C. Capacitación

19. La capacitación a los municipios

No se registró información sobre capacitación y asistencia técnica a municipios, trabajo de campo y tiempo, eventos de capacitación organizados, número de participantes, infraestructura de capacitación disponible, producción de materiales de capacitación. Su Secretario General evalúa la capacitación realizada como “satisfactoria”. Según éste, sus programas son “bien estructurados” (Instrumento 3: 9, AALMAC).

Consultado Gómez a este respecto, podemos saber que la “AALMAC imparte cursos y talleres para autoridades y funcionarios con temas tales como: Introducción al Gobierno Democrático; Finanzas Públicas Municipales; Resolución de Conflictos en el Municipio; Diseño del Plan de Desarrollo Municipal; Bases de la Entrega-Recepción de la Administración Municipal; La Reforma Municipal y la Agenda Municipalista; Desarrollo de las Habilidades de las Autoridades Locales; Desarrollo Económico Local; Aplicación de Nuevas Tecnologías a la Administración Municipal; Medio Ambiente y Gobierno Municipal; Género y Gobierno Municipal, y Seguridad Pública y Gobierno Municipal” (Gómez, 2004: 73)

20. Recuperación y sistematización de prácticas exitosas

Aún cuando se desconoce si tiene un sistema para recuperar prácticas exitosas de sus miembros, su Secretario General informa que sí ha difundido los programas exitosos de sus miembros (no especifica áreas), y que en los “talleres se incluye intercambio de experiencias” (Instrumento 3: 7, AALMAC). Desconocen las bases de datos de buenas prácticas municipales (Hábitat, FEMUN, PGU, URBANET, PIMEX), aún cuando conocen, difunden y utilizan las bases de datos de experiencias municipales exitosas del CIDE y la Fundación Ford. Para la autoridad municipal consultada, debería ser difundida su experiencia de “Tres por Uno” orientada a fortalecer las finanzas del municipio para obras sociales. Y, entre las experiencias de representación política, difundir la Convención Nacional Hacendaria. Para la funcionaria internacional entrevistada deberían difundirse las experiencias exitosas de municipios indígenas, el proyecto de la Agencia de Desarrollo Económico Local en Zacatecas y la experiencia de intermunicipalidad del Municipio de Iguala.

D. Cooperación

21. Alianzas

No se dispone de información sobre proyectos en ejecución, ni cooperantes. Su Secretario General indica que coopera con ICMA (USAID) (asistencia técnica) y el Programa de Cooperación México-Francia de quienes reciben asistencia financiera y técnica. En

cuanto a organismos nacionales, el INAFED les proporciona apoyo en capacitación. La funcionaria internacional consultada registra como sus socios nacionales al PRD (en área de políticas, visión estratégica) y a los municipios (deciden formas de trabajo). De su parte, la autoridad municipal entrevistada percibe que el gobierno federal y estatal son sus socios nacionales, mientras Cuahutemoc Paz, en su tesis doctoral, destaca que para la AALMAC ha sido importante, también, la alianza con la AMMAC para influir en la reforma al reputado artículo 115 de la Constitución mexicana. “(E) sta alianza—nos dice Gómez—ha sido estratégica en términos de aprovechar los cauces abiertos por la segunda para la negociación con otros actores políticos nacionales” (Paz, 2003: 73).

En cuanto a los socios internacionales, la autoridad municipal consultada dice desconocerlos, mientras la funcionaria internacional nombra al FMCU. Paz por su parte señala que la AALMAC “mantiene vínculos muy estrechos con la fundación Friedrich Ebert y con la ICMA” (Paz, 2003: 75).

22. La cooperación vista desde los aliados

La autoridad municipal consultada indica que su municipio sí ha participado en la formulación de planes estratégicos y operativos de la asociación y que contó con el apoyo de AALMAC en el plan operativo del 2003, en financiamiento y área financiera. Considera que ésta ha sido un socio estratégico válido de su municipio en aspectos relativos a propuestas de reformas jurídicas, defensa de la autonomía municipal y relación política con el gobierno. En el 2003 la AGL incorporó a su gestión los temas de descentralización e ingresos a sugerencia de dicho municipio. En cuanto a la agencia de cooperación técnica internacional consultada, ésta no participó en la formulación de planes estratégicos y operativos de la AGL, aún cuando en su plan operativo del 2003 sí trabajó para el fortalecimiento de la dirección y el Consejo de la AALMAC.

23. Percepción de la AGL como mediación entre municipio/Estado central/ CTI por parte de miembros y asociados

El municipio entrevistado indica que prefiere trabajar tanto directamente con la cooperación, como a través de la asociación, mientras la agencia de cooperación internacional prefiere relacionarse con los municipios a través de la asociación en el “objetivo de fortalecer a las asociaciones” (Instrumento 12: 7, AALMAC). Para la autoridad municipal, no es un canal apropiado de comunicación con las agencias de cooperación internacional, aunque sí “más con las instancias del gobierno nacional” (Instrumento 9: 4, AALMAC). Para la funcionaria internacional, en cambio, sí es un canal de comunicación apropiado.

E. Sostenibilidad

24. Situación patrimonial y financiera

ND (Cuestionarios con esta información no fueron enviados)

Según el trabajo de Paz consultado, la AALMAC sobrevivió hasta 1999, “de los recursos que el partido destinaba al IDM, puesto que no contaba con otras fuentes seguras de ingresos” (Paz, 2003: 70). Y quizá hasta el 2000 se mantuvo con esa fuente. Ocasionalmente ha recibido fondos de la alemana FES (Fundación Friedrich Ebert) y de la ICMA (Asociación Internacional de Administradores de Ciudades).

Pero fue en el 2000, cuando tuvo una “fuerte crisis” y se replanteó la AALMAC (Paz, 2003: 70), y desde que ya no recibió el subsidio partidista, que la AGL comenzó a “cobrar la asistencia a los eventos organizados... y en la actualidad es el rubro que más produce, aunque no permite esto tener un presupuesto fijo o predeterminado por la propia asociación” (Paz, 2003: 70).

Otro rubro de ingresos se afina en las cuotas. Pero éstas no son obligatorias, y existe, al parecer, una alta morosidad, debido a que sus socios son, por lo general municipios pequeños, de menos de 48,000 habitantes. En todo caso, según sus normas estatutarias, sus cuotas oscilan entre los 3,000 y los 81,000 pesos, dependiendo del tamaño de los municipios.

25. Eficiencia y sostenibilidad en la gestión financiera

N/D

26. Percepción de la transparencia y eficiencia del gasto por parte de miembros y asociados

Para el municipio entrevistado, la asociación registra transparencia y eficiencia en el uso de fondos y recursos de la cooperación nacional e internacional pues “rinde informes financieros” (Instrumento 9: 4, AALMAC). La funcionaria de la cooperación técnica internacional desconoce este punto, aún cuando puntualiza que actualmente “no tienen fondos de cooperación”, añadiendo que “cuando los tuvieron, sí” (Instrumento 12: 4, AALMAC).

F. Contactos

Nombre:	Ricardo Bartista
Cargo:	Secretario General
Dirección:	Bajío 167, Col. Roma Sur, México, D. F
Teléfono:	55840385; 55649398
Fax:	55649398

404 / Rafael Quintero López

E. mail: aalmac@prodigy.net.mx

P. web : www.aalmac.org.mx

G. Investigadores que realizaron la investigación sobre la AGL

Néstor Vega Jiménez (Trabajo de campo e informe cualitativo sobre asociativismo en México) y Rafael Quintero López (investigación en fuentes archivísticas de internet y secundarias).

H. Investigador que preparó este perfil de la AGL

Rafael Quintero López

Correo electrónico: bernardoql@yahoo.es

MÉXICO

Perfil de la Federación Nacional de Municipios de México (FENAMM)³²⁴

Primera parte: Información básica

A. Generalidades

Identificación
Nombre de la Asociación: Federación Nacional de Municipios de México
<p>Fecha de fundación: En octubre de 1997, por iniciativa de las tres organizaciones regionales de municipios ligadas al PRI, se creó la Federación Nacional de Asociaciones de Municipios de México, A. C. (FENAMM).</p> <p>Siglas: FENAMM</p> <p>País: México</p> <p>Dirección: Miguel Lauren 70, Piso 2, Col. Del Valle 03100, México, D. F.</p> <p>Teléfono: (55) 5575-7542</p> <p>Fax: ND</p> <p>E. mail: fenamm@prodigy.net.mx</p> <p>Página web: www.fenamm.org.x (no estaba habilitada hasta el 13 de agosto 2004)</p> <p>Nombre del Presidente: José Rosas Aispuro Torres</p> <p>Nombre del Ejecutivo: Jesús Enrique Hernández Chávez (Secretario general)</p> <p>Nombre del Ejecutivo: Sergio Arredondo Olvera (Director Ejecutivo)</p>

B. Contexto

1. Población

Población total del país	104'907. 991	
Población urbana	76'680. 993	73. 1%
Población rural	26'226. 998	26. 9%

324 Debido a las dificultades encontradas en el trabajo de campo, la información recogida en algunos instrumentos de investigación fue completada por el coordinador de la investigación con fuentes secundarias que están citadas en la Bibliografía y Fuentes Generales.

2. Municipios del país³²⁵

No. de municipios del país	2.443	
No. de municipios de AGL	Aprox. 1.716	70.2%

3. Base legal municipal

Base legal municipal

Marco legal que ampara a las municipalidades	Constitución de la República, Leyes estatales
<ul style="list-style-type: none"> • Constitución Política de 1917 • Ley de Coordinación Fiscal del 27 de diciembre de 1978. 	El extenso Art. 115, bajo el Título V de la Carta Magna y las diversas reformas (de 1983, y 1999).
Según Néstor Vega, en México se mostraba “la paradoja de que ya que la ley no contemplaba, más que para casos específicos de servicios, el derecho de asociación de los municipios, se crean en la práctica organizaciones civiles que representan a los municipios” (Informe, 5 de julio 2004)	
Leyes Orgánicas Municipales de cada uno de los 32 estados.	

C. Estructura orgánica y administrativa de la AGL

1. Base legal de la Asociación

Naturaleza jurídica que ampara a la asociación		
Dispone de estatutos: Si		
Personería jurídica: Si		
Publica:	Privada: X	
Asociatividad:	Voluntaria: X	Obligatoria

325 No deja de sorprender que en la documentación y noticias de las actividades de la FE-NAMM se insista siempre en que los municipios mexicanos son 2. 443 y no 2. 430. Sobre su membresía hay acuerdo con otras fuentes.

2. *Personal*³²⁶

Nivel	Denominación	Total	Hombres	Mujeres
Político	Consejo Directivo Nacional	51	48	3
	Presidente	(1)	(1)	
	Presidentes de las tres Asociaciones Regionales (Norte, Sur y Centro)	(3)	(3)	
	Vicepresidentes	(45)	(42)	(3)
	Consejo Honorario	5	5	
	Consejo Consultativo	1	1	
	Comisión de Honor	6	6	
	Comité de Vigilancia	2	2	
	Comisiones Especiales	5	5	
Técnico	Coordinadores	4	3	1
Administrativo	Personal administrativo	2		2
Otros		ND	ND	ND
Total		76	70	6

3. *Recursos financieros*³²⁷

Ingresos (2002). Fuentes de Financiamiento en US\$ dólares	
Aportaciones de miembros	ND
Ingresos propios	ND
Transferencias gobierno/Estado	ND
Agencias internacionales	ND
Otras fuentes	ND
Otras fuentes	ND
Total	ND

326 Datos obtenidos de Urbal Victoria: www.urbalvictoria.gob.m

327 No hubo datos ni del trabajo de campo, ni en fuentes secundarias.

Egresos (2002). Según objeto del gasto en US\$ dólares	
Remuneraciones	ND
Servicios	ND
Suministros	ND
Mantenimiento	ND
Inversiones	ND
Otros gastos	ND
Otros gastos	ND
Total	ND

Segunda parte: Información adicional sobre el contexto

A. Contexto

1. *Condiciones socioeconómicas del país* (Véase pág. 381-382)
2. *Estructura político-administrativa del Estado* (Véase pág. 382-383)
3. *Situación de los municipios como instituciones de representación política* (Véase pág. 383)
4. *Indicador político de descentralización del país* (Véase pág. 383)
5. *Las Asociaciones de Gobiernos Locales (AGLs)* (Véase pág. 384)

Tercera parte: Ejes temáticos

A. Representatividad

6. *Estructura orgánica (órganos, orgánico funcional) y modo de funcionamiento*

La FENAMM es una “asociación civil” de naturaleza privada. Tiene personería jurídica. Cuenta con 1.716 municipios (instituciones) afiliados, registrándose también como miembros ex alcaldes, legisladores, diversos organismos corporativos, empresas privadas, gobernadores e instituciones académicas. Un investigador mexicano se refiere a esta compleja estructura como una de cuatro niveles: Nacional, Regional, Estatal y *Espacializado* (Paz, 2003: 80).

La FENAMM tiene 3 oficinas regionales y varias organizaciones asociadas (calificadoras, empresas de servicios, consultorías, venta de mobiliario urbano). Su estructura directiva se compone de la Asamblea General, el Consejo Directivo Nacional, el Consejo de Honor; el Consejo Consultativo; el Comité de Vigilancia; las Comisiones y la Dirección Ejecutiva. Las Directiva Nacional y Directivas Regionales son electas por sus miembros. Sus máximas autoridades son el Presidente y el Director Ejecutivo. El presidente y dos vicepresidentes son electos por la Asamblea y duran un año en sus funciones. Tanto en las últimas elecciones de presidente, como en las dos últimas asambleas se registró un 80% de representación de sus miembros. En los dos últimos años (2002-2003) la asamblea se ha reunido en dos ocasiones para elegir su directiva, así como para tratar el plan de trabajo y asuntos relativos a la agenda legislativa y temas hacendarios. Por su parte, el Consejo Directivo Nacional se reunió en 17 oportunidades en el mismo período (9 en el 2002, 8 en el 2003). Mientras la reunión de la Directiva se lleva a cabo solo en la sede, las asambleas se realizan también en otros espacios.

7. Cobertura de representatividad por rango de municipios según su población

Municipios según tamaño de población

Rangos	Número	No. de municipios miembros de la AGL ³²⁸
Menos de 10.000 hab	1.117	ND
10.000-50.000	973	ND
50.001-100.000	185	ND
100.001-300.000	105	ND
300.001-1'000.000	52	ND
Más de 1'000.000	11	ND
Total municipios	2.443	1.716

8. Recursos humanos y sus capacidades

ND

328 Según Paz, el número de afiliados reclamados como suyo por la FENAMM no es real, pues ella “aglutina en automático a todos los ayuntamientos con alcaldes *prístas* y a los 419 municipios gobernados bajo el régimen de usos y costumbres del estado de Oaxaca” (Paz, 2003: 81). Esto resultaría en una afiliación *by default*, al considerarse que todos los municipios que no pertenecen a la AMMAC o la AALMAC son sus asociados. En efecto, Gómez advierte que “muchos de los alcaldes que, de acuerdo a la FENAMM pertenecen a su asociación, ni siquiera la conocen o no saben que han sido ya considerados como miembros de la misma, sin que en su ayuntamiento se haya dado un debate acerca de la conveniencia de agruparse o no a la FENAMM” (Paz, 2003: 81).

9. Percepción de las capacidades técnicas y administrativas por parte de miembros y asociados

Para una funcionaria de un organismo internacional entrevistado, la FENAMM es “una contraparte de relaciones y de enlace”. Ella no conoce acerca de su capacidad administrativa y financiera (Instrumento 12: 2, 4, AALMAC).

10. La representatividad política de la AGL

En una semana, la FENAMM recibió 30 visitas de autoridades y funcionarios municipales para tratar asuntos administrativos, técnicos y políticos. Asimismo, en el último trimestre (enero-marzo/2004) sus directivos realizaron 22 visitas a altas autoridades estatales (Presidente de la República, 2; ministros, 5; congresistas, 15) para tratar temas del municipalismo y algunos órganos del gobierno central le solicitaron criterios sobre la Convención Nacional Hacendaria. La asociación, por su parte, ha realizado consultas a sus miembros en torno al Foro Nacional de la Convención Hacendaria y a la agenda legislativa por medio de reuniones y asambleas, así como utilizando el fax y el correo electrónico. En el último trimestre (enero-marzo/2004) impulsó la mesa permanente con el Congreso Nacional para impulsar reformas.

Independientemente de que su política tienda a tener un sesgo corporativista, dado su entronque institucional con los poderes regionales dominados por el PRI, la FENAMM es la asociación de municipios más grande de México, pues coaliga 1,716 ayuntamientos e incorpora a tres grandes asociaciones regionales de alcaldías del país. Su representatividad, a este respecto se expresa en los múltiples y diversificados espacios políticos de interlocución que ocupa, entre ellos la misma Presidencia de la Conferencia Nacional de Municipios de México (CONAMM) integrada por las tres principales Asociaciones Municipales del país (AALMAC, AMMAC y FENAMM) que representan a todos los municipios y se está convirtiendo en un espacio de negociación e interlocución desde el cual se abordan los principales problemas del desarrollo y fortalecimiento de los municipios, tales como la seguridad pública, la reforma hacendaria, la reforma del Estado y el fortalecimiento de la cooperación entre Estados y Municipios y la Convención Nacional Hacendaria.

11. Percepción de la representatividad política de la AGL por parte de miembros y asociados

Según la información que consta en el instrumento # 1, esta AGL representaría al PRI. Un 50% de sus municipios afiliados estarían dirigidos por ese partido político (Instrumento 1: 2, México). Para un estudioso mexicano del asociativismo municipal, la FENAMM “ha logrado consolidarse organizativamente” en sus cinco años de vida., pudiendo comunicar su programa sobre reformas y convirtiéndose en una fuerza municipalista

que es tomada siempre en cuenta para debatir asuntos municipales a nivel regional y nacional (Paz, 2003: 83).

B. Comunicación

12. Estrategia de comunicación e interlocutores

No dispone de una estrategia de comunicación escrita, pero sí cuenta con una estrategia de comunicación formulada orientada a dar a conocer noticias del municipalismo, transferencias del gobierno a los municipios, oportunidades de financiamiento a proyectos y actividades propias de la organización.

13. Sistemas y medios de comunicación más utilizados

Los sistemas de comunicación más utilizados con sus miembros son fax (1), correo electrónico (2), oficios y circulares escritas (3) y persona a persona (4). Menos se utiliza servicio de mensajería (5). Para la comunicación urgente utilizan la vía telefónica, “sistema que va permeando a los diferentes miembros” y que llega efectivamente al 70% de éstos (1200/1700) (Instrumento 3: 8, FENAMM). Aunque tiene una dirección URL señalada en sus documentos, en realidad no la tiene en funcionamiento, o bien no ha logrado “todavía establecer este sistema para su comunicación y depende del teléfono y las instancias regionales para comunicarse con sus miembros” (Vega: 2004: 5).

14. Condiciones técnicas para la comunicación (equipos, archivos, instalaciones)

Dispone de suficientes líneas telefónicas, computadoras con acceso a Internet (aunque no se señala el número) y celulares. No dispone actualmente de página Web. (No se informa sobre programas informáticos, desarrollo de *software* propio, entradas a sitio web, boletín electrónico y otros medios de difusión).

15. Condiciones técnicas para la comunicación de sus miembros/asociados

ND

16. Descripción del flujo comunicacional de la AGL

En el último trimestre (enero-marzo/2004) envió 603 comunicaciones escritas a miembros (600) y a organismos del gobierno nacional y recibió 7 comunicaciones escritas de los mismos interlocutores. En el mismo período, envió 60 mensajes electrónicos y recibió 38 correos electrónicos de miembros, entidades de cooperación internacional y organismos del gobierno nacional. En un día su director ejecutivo puede hacer 20 llamadas telefónicas y recibir igual número de llamadas de sus miembros. El coordinador de pro-

yectos entrevistado estima que un 40% de sus miembros no tendrían comunicación con la asociación, comunicándose a través de las Asociaciones Regionales.

17. La comunicación vista por los informantes externos

N/D

18. Comunicación de la AGL con IULA-FLACMA

El único informante entrevistado de la AGL había ingresado en dos ocasiones a la página Web de IULA-FLACMA durante el último mes (marzo/2004).

C. Capacitación

19. La capacitación a los municipios

No se registra información sobre la capacitación a los municipios (trabajo de campo, eventos organizados, participantes, infraestructura disponible, producción de materiales). El coordinador de proyectos evalúa la capacitación realizada como “satisfactoria” arguyendo que “la retroalimentación es positiva” (Instrumento 3: 9, FENAMM).

20. Recuperación y sistematización de prácticas exitosas

Se desconoce si cuenta con un sistema de recuperación de prácticas exitosas. Sin embargo, informa que ha difundido experiencias exitosas de sus miembros en las áreas administrativa, financiera, de capacitación, gobernabilidad y financiamiento. Conoce la base de datos sobre las Mejores Prácticas de Hábitat y la utilizan “a veces”. Desconocen las bases de datos de la FEMUN, el PGU, GTZ y la PIMEX.

D. Cooperación

21. Alianzas

No se conoce si tiene proyectos con la cooperación internacional y nacional y si registra cooperantes en su planta. Sin embargo, se informa que recibe asistencia financiera y técnica del FMCU, asistencia técnica de la AECI, el BID, BM, PNUD y USAID. Con AECI, BID Y BM tiene, además, interlocución política. A nivel nacional, recibe asistencia financiera y técnica del Ministerio de Desarrollo Social, asistencia técnica del Ministerio de Vivienda, e interlocuta políticamente con la Presidencia de la República, los Ministerios de Economía, del Interior, de Desarrollo Social y el Congreso.

22. La cooperación vista desde los aliados

N/D

23. Percepción de la AGL como mediación entre municipio/Estado central/CTI por parte de miembros y asociados

N/D

E. Sostenibilidad

24. Situación patrimonial y financiera

N/D

25. Eficiencia y sostenibilidad en la gestión financiera contable

N/D

“La sostenibilidad de las asociaciones es un tema muy difícil para las tres asociaciones. Las tres son voluntarias y la recuperación de cuotas de membresía es un asunto complejo...” (Vega, 2004: 5)

26. Percepción de la transparencia y eficiencia del gasto por parte de miembros y asociados

N/D

F. Contactos

Nombre:	César Díaz
Cargo:	Coordinador de Proyectos
Dirección:	Miguel Lauren 70, Piso 2, Col. DeñValle 03100, México, D. F.
Teléfono:	(55) 5575-7542
Fax:	ND
E. mail:	fenamm@prodigy.net.mx
P. web:	ND

G. Investigadores que realizaron la investigación sobre la AGL

Néstor Vega Jiménez (Trabajo de campo e informe cualitativo sobre asociativismo en México) y Rafael Quintero López (investigación en fuentes archivísticas de internet y secundarias).

H. Investigador que preparó este perfil de la AGL:

Rafael Quintero López
Correo electrónico: bernardoql@yahoo.es

NICARAGUA
Perfil de la Asociación Nacional de Municipios de Nicaragua
Primera parte: Información básica

A. Generalidades

Identificación
Nombre de la Asociación: Asociación de Municipios de Nicaragua
Fecha de fundación: 1ro de diciembre de 1993, con personería jurídica como ONG, y desde 1995 cuenta con Estatutos reconocidos legalmente, como entidad de Derecho Público. Siglas: AMUNIC País: Nicaragua Dirección: De la Clínica Las Palmas, 1 cuadra al Lago 20 varas arriba, Casa Número 793. Apdo. R. P. 60, Managua, Nicaragua Teléfono: (505) 266-9095 y 266-6469 Fax: (505) 268-2380 E. mail: amunic@ibw.com.ni y amunic@ideay.net Página web: www.amunic.org Nombre del Presidente: Dionisio Marengo, Alcalde de Managua Nombre de la Ejecutiva: Patricia Delgado Sáenz (Directora Ejecutiva).

B. Contexto*1. Población*

Población total del país	5'483,000ha.	100%
Población urbana	3'108, 861 ha	56. 7%
Población rural	2'374, 139 ha	43. 3%

2. Municipios del país

No. de municipios del país	153	100%
No. de municipios de AGL	153	100%

3. Base legal municipal

<p>Marco legal que ampara a las municipalidades: La Constitución de 1987. Particularmente el Título IV, Capítulo VI: Derechos de las Comunidades de la Costa Atlántica; IX, Capítulo I: De los Municipios; Capítulo II: Comunidades de la Costa Atlántica. En la letra de la Constitución ya se establecen principios que definen al municipio como “unidad base” del gobierno del país (Art. 176), y la obligación de “destinar un % suficiente” del PG a los municipios (Art. 177)³²⁹</p>	<p>Esta Constitución fue aprobada por la Asamblea Constituyente el 19 de noviembre de 1986, y fue publicada en La Gaceta, Diario Oficial, No 5, el 9 de enero de 1987. La misma ha sido reformada por la Ley 201 del 26 de septiembre de 1995; por la Ley 330 del 19 de enero de 2000; por la Ley 490 del 7 de julio de 2004; por la Ley 520 y 521 del 19 de enero de 2005³³⁰.</p>
<p>Leyes No 40 y 261, Ley de Municipios, publicadas en La Gaceta Diario Oficial, No 155 del 17 de agosto de 1988. Una versión modificada ya se publicó en La Gaceta Diario Oficial No 162 del 26 de agosto de 1997.</p>	<p>Esa ley tiene su Reglamento expedido por Decreto 52-27 publicado en La Gaceta Diario Oficial el 8 de septiembre de 1997. El Art. 12 faculta expresamente el asociativismo municipal, así como la formación de mancomunidades.</p>
<p>Ley de Régimen Presupuestario Municipal de 2001.</p> <p>Ley de Transferencias Presupuestarias a los Municipios de Nicaragua de 2003.</p> <p>Ley de Solvencia Municipal de 2003.</p> <p>Ley de Participación Ciudadana de 2003</p> <p>Ley de Carrera Administrativa Municipal de 2004.</p>	<p>Aprobada el 6 de marzo de 2001, y publicada en La Gaceta el 4 de abril de 2001, y reformada en 2002.</p> <p>Aprobada el 13 de julio de 2003, y publicada en La Gaceta el 20 de agosto de 2003. Fue reformada el 30 de noviembre de 2004. Tiene 25 artículos.</p> <p>Reglamentada por decreto del 16 de febrero de 2004.</p>

329 Editorial Jurídica, 2005: 67-68

330 Según nota editorial de Editorial Jurídicas, estas últimas dos reformas fueron publicadas en “El Nuevo Diario” del 19/01/05, “una vez aprobadas en 2da. Legislatura, sin embargo, el Poder Ejecutivo ha advertido que las mismas no se encuentran vigentes hasta que sean publicadas en “La Gaceta”, Diario Oficial” (Editorial Jurídica, 2005: 106).

C. Estructura orgánica y administrativa de la AGL

1. Base legal de la Asociación

Naturaleza jurídica que ampara a la asociación		
Dispone de estatutos: Sí		
Personería jurídica: Sí		
Publica: X	Privada:	
Asociatividad:	Voluntaria: X	Obligatoria:

2. Personal

Numero y distribución del personal de la AGL por funciones				
Nivel	Denominación	Total	Hombres	Mujeres
Político	Junta Directiva	13	10	3
	Presidente	(1)	(1)	0
Técnico-Político	Directora Ejecutiva	1	0	1
Técnico	Técnicos/as de Planta	4	2	2
	A Contrato	1	0	1
Administrativo	Personal administrativo	15	8	7
Total		34	20	14

3. Recursos financieros³³¹

Ingresos (2004). Fuentes de Financiamiento en US\$ dólares		%
Aportaciones de miembros	\$108,221.55	29.02%
Ingresos propios	_____	_____
Transferencias gobierno/Estado	\$30,637.25	8.22%
Agencias internacionales	\$122,822.18	32.94%
Otras fuentes	\$49,867.11	13.38%
Otras fuentes	\$61,274	16.44%
Total	\$372,822.60	100.00%

331 Para el cambio de *córdobas* a dólares estadounidenses se aplicó la tasa de 16.32 *córdobas* por 1 dólar.

Egresos (2004). Según objeto del gasto. En US\$ dólares		%
Remuneraciones y prestaciones sociales	\$92,617.72	47.68%
Servicios públicos, suministros, y mantenimiento	\$ 88,268.25	45.44%
Gastos Financieros	\$2,037.38	1.05%
Otros gastos (Programas Estratégicos de Amunic, de Asamblea y Directiva, y de Atención Alcaldes) y varios.	\$11,329.01	5.83%
Total	\$194,252.36	100.00%

Fuente: Cuestionario 10, y AMUNIC, 2005b: 21.

Segunda parte: Información adicional sobre el contexto

A. Contexto

1. Condiciones socioeconómicas del país

Nicaragua, el país más grande de Centroamérica con 130,682 km², tiene una población de 5'483,000 habitantes en 2005, que corresponde al 13.72% de la población total de los 6 países comprendidos en este estudio. De la población nicaragüense el 56.7% vive en zonas urbanas y el 43.3% en áreas rurales (CEPAL, 2004: 77). Las ciudades más pobladas son su capital, Managua, con una población estimada para el 2005 en 1'015,066 habitantes³³², y León con 181,941 habitantes en los departamentos de nombres homónimos. Lo que significa que en estas dos ciudades habita el 21.8% de la población del país.

La población nicaragüense es multiétnica (compuesta por mestizos, miskitos, ramas, sumu/mayangnas, ulwas, garífunas, creoles y afrocaribeños), y exhibe un creciente orgullo de serlo al reconocer las potencialidades de su gran diversidad y riqueza cultural³³³. Esta pluralidad comprende culturas y lenguas, productos de un proceso de etnogénesis, tales como el *creole*, hablado en la región de la Costa Caribe³³⁴; y, otras, de pueblos "vinculados por ascendencia y tradiciones con sociedades originarias del territorio caribe previo al contacto europeo en 1492" (PNUD, 2005: 58), es decir, de los pueblos descendientes de Abya Yala (tal como los antiguos llamaban a nuestro continente), y el castellano.

332 El INEC calcula que el área metropolitana informal de Managua tiene ya 1'380, 339 habitantes en el 2005.

333 La legislación nicaragüense (tanto la Constitución, como el Estatuto de Autonomía de la Costa Atlántica, la Ley 28; la Ley de Lenguas y la Ley de Tierras Comunales, 445, reconocen esa diversidad.

334 Esta región comprende tanto la llamada oficialmente Región Autónoma Atlántico Norte, como la llamada Región Autónoma Atlántico Sur.

Es el segundo país más pobre de América Latina, y su nivel de pobreza alcanza al 69.4% de la población en el 2001, superando el 75% en las zonas rurales. Para ese mismo año, se había calculado que 31 municipios se encontraban en situación de *pobreza severa*, y otros 34 en condiciones de *pobreza alta*. La tasa de desempleo aumentó en los últimos dos años: fue del 10.2% en el 2003 y llegó al 12% en el 2004 (CEPAL, 2004: 97), lo que ha creado una presión por emigrar en búsqueda de trabajo, y así Nicaragua tiene más de un cuarto de millón de emigrados en el exterior. El analfabetismo que era del 23.7% en 1992, diez años más tarde llegaba al 24%, el segundo más alto de los 6 países comprendidos en este estudio.

El crecimiento promedio del PIB en los últimos 5 años fue del 2.7%, en un país poco industrializado con escasa producción de bienes de capital, mientras la población crece a un ritmo anual del 2.6%, lo que deja un margen neto de crecimiento de apenas un 0.01%³³⁵. A pesar de los incrementos productivos exportables en los sectores agrícolas, y con la extracción minera en aumento (de oro y plata), y un incremento del 25% en las recaudaciones de impuestos enunciada por el propio Director general de Ingresos (Medina, 2005:13), el porcentaje del PIB *en gasto social* en los últimos 5 años ha sido de tan solo 5.2% (para 1999-2002) en salud y, como cifra indicativa, fue del 5.7% para educación en 1998.

En cuanto a cobertura de servicios, la situación es la siguiente: la cobertura de agua potable era del 81% en 2002; podemos calcular la cobertura de alcantarillado en un 44.3% de la población total (el 34% de la población urbana es servida con alcantarillado, no habiendo datos ciertos para las zonas rurales, aunque se conoce que el 56% de la población rural tiene acceso a un sistema de alcantarillado *in situ*); mientras la cobertura de recolección de basura comprende al 63% de los municipios, siendo la cobertura promedio de recolección de 49%. Managua genera el 61% de la basura recogida, con una cobertura del 90%, mientras en otras ciudades la cobertura se calcula en un 62% la recolección promedio. Esta situación crítica, entre otras, hizo que a Nicaragua se le condonase parte de su elevada deuda externa en el primer semestre de 2005.

2. Estructura político-administrativa del Estado

Nicaragua se divide administrativamente en quince departamentos y dos regiones autónomas. Estas 17 jurisdicciones territoriales se subdividen, a su vez, en un total de 153 municipios *ya conformados actualmente* con sus respectivos gobiernos edilicios³³⁶. No existe en Nicaragua una instancia de gobierno intermedio (v. g departamental), ni electo

335 Una cifra alternativa se da en Medina, 2005: 18, equivalente a un crecimiento del 2.85% en los últimos 5 años, por lo que la diferencia sería más alentadora.

336 El municipio de Mulukuku (o Molukuku), en la R. A. A. N, había sido creado, pero no había sido ratificado hasta el 2003.

democráticamente ni designado por el Ejecutivo. Esto es único en América Central. Tampoco tiene áreas metropolitanas, o jurisdicciones especiales, constituidas como tales. Esto significa que sean los municipios la “base de la división político administrativa del país”, según reza en el Art. 176 de la Constitución (Guzmán, 2005: 41).

Es en este contexto que el país posee un régimen autonómico único en América Latina, y que ha funcionado ya por 18 años consecutivos en la Costa Caribeña, en una región con historia propia (y algunos “desencuentros históricos” con el resto del país), aun económicamente poco articulada al resto de Nicaragua (con solo un 6% de contribución a su PIB) y que tiene un sentido de comunidad más arraigada que el resto, al decir de Emilio Álvarez Montalván³³⁷. Por todo ello, si bien la Constitución de 1987 señala que Nicaragua constituye un “Estado unitario”³³⁸, en verdad no lo es, y constituye es Estado pluriétnico con un modelo autonómico en la Costa Caribeña, con consejos regionales propios y un parlamento regional.

3. Situación de los municipios como instituciones de representación política

Los municipios modernos en Nicaragua, en realidad, se forman recién en la última década del siglo pasado y a principios del siglo XXI. Es sobre este trasfondo y camino histórico real, lleno de pedregales, que deben ser evaluados los avances y/o retrocesos de su municipalismo organizado. Por otra parte, múltiples condiciones, entre las principales, la dictadura somocista perpetua de medio siglo, cuando quedó abolida la autonomía municipal de los tradicionales ayuntamientos, desde su inicio en 1937 hasta su derrocamiento en 1979³³⁹, y el tránsito accidentado del desarrollo económico del país, con una guerra de más de 10 años (prolongada por otro lustro luego del triunfo *sandinista* y con fuertes injerencias militares y de *guerra económica* por parte de los EEUU)³⁴⁰, y de penosos embates naturales como el huracán Mitch (octubre de 1998) que afectó gravemente a 90 municipios, han determinado un desenvolvimiento institucional muy desigual entre las municipalidades, y que “la mayor parte de las municipalidades de Nicaragua sean deficitarias”

337 Idea que planteó en su conferencia a propósito de la presentación del **Informe de Desarrollo Humano 2005**, en el auditorio de la Biblioteca “Roberto Incer Barquero”, BCN, en Managua el 28/09/05.

338 En su Art. 6. Véase Editorial Jurídica, 2005: 5.

339 “La Revolución Sandinista expresó, al derrocar a la dictadura en 1979, su voluntad de devolver la autonomía al municipio, haciendo especial énfasis en Managua, que desde 1930 estaba considerado como Distrito Nacional, con un ministro de estado al frente” (Bravo, 2004: 7)

340 Véase a a este último respecto el reciente libro de Carlos Fonseca Terán, **El Poder, la Propiedad, Nosotros...**, Managua, Editorial Hispamer, 2005, 634 págs.

(Guzmán, 2005: 13), a pesar de lo cual surgen tendencias siempre renovadoras y de gestión participativas en los modernos municipios nicaragüenses³⁴¹.

Los cambios políticos llegaron primero, y significó la conquista de la autonomía municipal (1987), y fueron seguidos por cambios en la *relación de los organismos del Estado*, relación que en Nicaragua carece, como lo dijimos ya, de la mediación de mandos políticos de una instancia intermedia de gobierno, sino que se emplaza como el enfrentamiento entre el Estado Central y los Municipios. Pero los cambios, luego de la derrota electoral *sandinista* de 1990, no han sido acelerados a favor del polo municipal: tuvieron que pasar 16 años para que se regule algún tipo de transferencia de fondos, algo sustantiva, pero aun insuficiente, desde el Estado Central a los municipios, como una medida política de descentralización fiscal, para cuya lucha, el asociativismo nacional lúcidamente conducido por AMUNIC, fue principal protagonista institucional gremial. En virtud de esta medida los municipios recibirían desde el año 2004 un 4% de los ingresos tributarios del Estado, llegando a transferírseles un 10% para el año 2010, de manera paulatina³⁴². La Ley de Régimen Presupuestario Municipal registra 8 categorías de municipios existentes en Nicaragua, según sus ingresos corrientes³⁴³.

En el presente año (2005), los municipios nicaragüenses recibieron el 6% de los ingresos tributarios del Estado. Efectivamente, ese monto sí se transfiere, pues AMUNIC hace un monitoreo para que el GC entregue “hasta el último centavo”. Toda la evidencia recogida, revela que *la tendencia* es esa, pues los reclamos continúan³⁴⁴, habiendo también problemas logísticos obstaculizantes. Así por ejemplo, la banca comercial solo tiene sucursales en 25 de los 153 municipios del país, es decir, en solo el 16.3% de las municipalidades (Guzmán, 2005: 31). Esta situación crea problemas a los municipios en el cumplimiento de la Ley de Transferencias. Pero, ha habido algunos casos en los cuales el Gobierno, según indican las entrevistas realizadas a funcionarios de la AMUNIC, exige a los municipios requisitos que no están en la Ley de Transferencias como condición para entregarles los fondos que les corresponden.

En 1990 y 1996 se celebraron elecciones para elegir concejales/as, y éstos designaban a los alcaldes/sas. Desde el año 2000 se eligen también los alcaldes de forma directa, y duran 4 años en sus funciones, por lo que el 7 de noviembre de 2004, se realizaron las segundas elecciones directas de burgomaestres. En las regiones autónomas, RAAN y RAAS,

341 Véase al respecto el estudio de la RNDDL, *La Participación Ciudadana en la Gestión Municipal 2001-2004 en 42 municipios de Nicaragua, Managua*, 15 de abril 2005, Mimeo entregado al autor en AMUNIC.

342 Véase Biblioteca Legislativa, 2005: 213-240.

343 Art. 10 de dicha Ley en Biblioteca Legislativa, 2005: 155-156.

344 Véase el artículo periodístico de Pérez, 2005: 14 A (“Transferencias incompletas”) donde se reseña las vicisitudes que aún padecen algunos municipios para lograr sus transferencias, a pesar de la efectiva representación realizada por AMUNIC ante los poderes centrales.

además de la elección de Alcaldes y Concejales en cada municipio, hay también *un* Congreso Regional, pequeño parlamento, cuya elección próxima será en marzo de 2006. La mayor participación directa y democrática en la elección de sus autoridades municipales ha influido en la población para tener una vigilancia más cercana sobre un poder central que se rehúsa a renunciar a sus controles de antaño³⁴⁵.

4. Indicadores políticos de descentralización del país

Devuelta la autonomía municipal con la Constitución de 1987³⁴⁶, la legislación nicaragüense ha ido otorgando muy amplias atribuciones a los municipios, pero muchas de esas facultades están bajo el control de otras instituciones, son responsabilidades compartidas con el estado central, o carecen de un monto suficiente de fondos transferidos por el GC, o generados en cada municipio, como para volverlas proactivas en la realidad³⁴⁷. En este contexto, puedo señalar como indicadores políticos de descentralización del país a los siguientes:

- El establecimiento constitucional de la *triple autonomía* (política, administrativa y financiera) de los municipios;
- La potestad de los municipios para establecer sus normas en todo aquello que señale la Constitución;
- La transferencia de hasta el 10% (para el 2010) de los ingresos tributarios del Presupuesto General del Estado;
- Elección directa de alcaldes desde el año 2000;

345 Ésta habría sido incluso una de las razones del surgimiento del asociativismo municipal en Nicaragua, según documento sobre este tema. Véase AMUNIC, 2005: 5. Ahí se afirma: “La situación en que vivían los municipios frente a la administración del Gobierno de doña Violeta Chamorro obligó a los alcaldes de todo el país, sin distinción de colores políticos, a asociarse ya que la administración del gobierno había dejado a los municipios sin respaldo del Gobierno Central para avasallar la autonomía municipal. De esta manera nació la Asociación de Municipios de Nicaragua (AMUNIC) ”.

346 “En 1990 se eligieron autoridades locales en Nicaragua, luego de más de 50 años de haber sido conculcada la autonomía municipal por la dictadura de Anastasio Somoza García en 1937. La Autonomía Municipal se restaura en la Constitución de 1987, pero no a plenitud. La Ley de Municipios (Ley 40) promulgada en 1988 contenía dos artículos relativos a la obligatoriedad por el Gobierno Municipal de informar a la población sobre el Presupuesto Municipal, tanto de la elaboración como de la ejecución del mismo en Cabildos Municipales” (Bravo, 2005: 3).

347 Un listado completo de esas competencias se encuentra en Guzmán, 2005: 19, 50-58.

- Existencia de regiones autónomas con un congreso o parlamento propio en la Costa Caribe³⁴⁸;
- La existencia de Cabildos Abiertos Municipales y de los Comités de Desarrollo Municipal y Departamental;
- La competencia de los municipios de formar asociaciones, mancomunidades y consorcios entre ellos;
- El derecho de los municipios a opinar sobre la explotación de los recursos naturales dentro de su territorio;
- El registro del estado civil de las personas.
- La incorporación de veinte, diez, y cinco miembros en los concejos municipales, en función de su población;
- Existencia de alcaldes auxiliares³⁴⁹;
- Facultad de los municipios para aprobar sus propios presupuestos, contraer créditos con las instituciones financieras y poder llamar a consulta a la población para discutir su presupuesto;
- Establecimiento de iniciativa de ley para los Concejos en asuntos de su competencia, y competencias genéricas en asuntos que incidan en su desarrollo socio-económico (Arts. 140.3 y 177 de Cn).

5. Las Asociaciones de Gobiernos Locales (AGLs)

A más de la AMUNIC, que es la única asociación *nacional* de municipios existente, el asociativismo municipal en Nicaragua comprende la existencia de *asociaciones territoriales* –las llamadas Asociaciones Departamentales–; de dos asociaciones de alcaldes *organizadas por líneas partidarias* –la *Asociación de Alcaldes Liberales Patriotas* (ASALPAT, orientada por el PLC), y la *Asociación de Alcaldes del Frente Democrático* (ANAFD, orientada por el FSLN); una *Red de Alcaldes por la Niñez y Adolescencia* (que en septiembre 2005 tenía su Primer Congreso), y de tres mancomunidades, entre las cuales se ha destacado la foemada en el Departamento de Rivas, llamada Agencia Mancomunada de Rehabilitación y Mantenimiento Vial (AMVIAL).

Todas las asociaciones tienen reconocimiento jurídico, y están amparadas en el Art. 12 de la *Ley de Municipios*³⁵⁰, pero la única que representa a los municipios de todo el país, con un carácter gremial y supraregional, y que ostenta un carácter suprapartidis-

348 Llamadas oficialmente RAAN y RAAS.

349 Art. 35 Ley de Municipios.

350 Véase Biblioteca Legislativa, 2005: 60.

ta, es la AMUNIC, entidad pública que aglutina a 153 corporaciones municipales del país, representadas por sus Alcaldes/sas y/o Concejales/as³⁵¹.

Las asociaciones municipales departamentales, coloquialmente llamadas con el genérico *Amus*, son 17:

- Asociación de Municipios de Corazo (AMUC)
- Asociación de Municipios de Chinandega (AMUCHI)
- Asociación de Municipios de León-Norte (ADMUL)
- Asociación de Municipios de Las Regiones de la Costa Atlántica (AMURACAN), que comprende dos regiones.
- Asociación de Municipios de Managua (AMUDEM)
- Asociación de Municipios del Norte de Chinandega
- Asociación de Municipios de León
- Asociación de Municipios de Granda (AMUCRISANJ)
- Asociación de Municipios de Boaco (AMUB)
- Asociación de Municipios de Nueva Segovia
- Asociación de Municipios de Río San Juan (AMURS)
- Asociación de Municipios de Rivas (AMUR)
- Asociación de Municipios de Chantales
- Asociación de Municipios de Jinotega
- Asociación de Municipios de Estelí (AMUDES)
- Asociación de Municipios de Masaya (AMUDEMÁS)
- Asociación de Municipios de MADRID (AMMA)

Tercera parte: Ejes temáticos

A. Representatividad³⁵²

6. Estructura orgánica (*órganos, orgánico funcional*) y modo de funcionamiento

Con la iniciativa y concurrencia de aproximadamente 40 representantes de los municipios nicaragüenses (entre alcaldes y concejales), y una influencia internacional

351 Y se podría añadir, por los Presidentes/as de las asociaciones departamentales o regionales. La representación de una asociación en la persona de un/a Concejal/a es excepcional, pero se ha dado. En este aspecto se mantiene la tradición signada en su momento constitutivo que incluyó entre sus miembros activos a éstos últimos.

352 Un importante estudio de este problema fue realizado ya en 2003. Sus resultados que también abarcan las percepciones de sus miembros y actores del entorno fueron publicado en Prodemu-Danida-Profodem-Gtz, 2003.

pro-municipalista que comprendía el empuje de FEMICA para organizar una asociación³⁵³, surgió AMUNIC el 1ro de diciembre de 1993, cuando Nicaragua tenía 147 corporaciones edilicias, 15 departamentos y dos regiones autónomas³⁵⁴. Al nacer lo hizo con un enfoque de organización no-gubernamental –cuyos miembros son individuos (alcaldes, alcaldesas, y concejales, a título personal), pero acogándose a la ley 147 sobre personas jurídicas sin fines de lucro.

Sin embargo, luego se adaptaría a la nueva legislación municipalista ya vigente, para convertirse en una entidad pública de carácter voluntaria, con reconocimiento jurídico que ha evolucionado hacia la representación de las 153 municipalidades con las que cuenta actualmente Nicaragua.

Según su Acta Constitutiva los “Miembros de la Junta Directiva deben ser Alcaldes o Concejales de los diferentes Municipios asociados”, de lo que se colige que se prefigura una membresía de Municipios como tales, representados por sus autoridades, preferentemente por sus Alcaldes/sas, sin excluir a *concejales*, apelativo nombrado en dos ocasiones en dicha Acta.

AMUNIC está situada en un momento clave de su propio desarrollo institucional, que depende, en una medida difícil de prever, de su *consociativismo* con las entidades departamentales que aglutinan a los municipios de las regiones y departamentos, y que por ello mismo están más cerca de éstos, por doquier, como es de esperarse. De la forma en que resuelva esta cuestión orgánica de su desarrollo dependerá incluso la visión que tenga de sí misma. Por ejemplo, si uno se pregunta si la AMUNIC tienen o no “oficinas regionales”, puede responderse que *no* en el caso de no incluir (o no considerarlas) a las asociaciones departamentales como miembros activos o asociadas reales de la asociación nacional. Pero se podría responder que *si* al contar con ellas como miembros reales y asociados a su estructura de funcionamiento real. El efecto multiplicador de esta opción es enorme, y no cabe aquí abundar sobre este aspecto³⁵⁵.

Sea esto como fuere, la verdad es que existe hoy un aspecto crucial ya dado en la estructuración real de la AMUNIC como organización. Me refiero a quienes son los

353 Y que al parecer se había concretado años antes con el apareamiento de una asociación que obtuvo personería jurídica durante la administración de Schick en 1966, pero luego desapareció. Véase AMUNIC, 2005b: 3.

354 Según los datos de la **Escritura Pública Número 49** en Managua, ante la Notario Abogada Pública, Gloria María Baltodano, del 1ro de diciembre de 1993, (una suerte de “Acta Constitutiva” en este caso), consultada en los archivos de AMUNIC, en Managua 25-29 de septiembre de 2005.

355 La respuesta cierta dada a la pregunta 2 del cuestionario 3, y a la 1 del Cuestionario 7, en este sentido no importa, pues creo que AMUNIC vive una conciencia de cambios. Existe, sin embargo, una ambivalencia interna, al respecto de si las asociaciones departamentales fuesen o no instituciones *asociadas* o simplemente *socias*. (AMUNIC, Cuestionarios, 3 y 7)

miembros de la AMUNIC. Creo que en estado práctico y con respaldo a la letra de los Estatutos vigentes, la principal asociación nacional de municipios en Nicaragua tiene tres tipos de miembros:

1) Los municipios como instituciones³⁵⁶, y en este sentido la AGL aglutina a las 153 municipalidades del país, aunque la afinidad, cercanía y respaldo de los poderes de todos los municipios no se haga sentir por igual *desde todos ellos*, como suele acontecer al interior de instituciones políticas;

2) Una segunda categoría de miembros está constituida por Alcaldes (que en Nicaragua son 139), Alcaldesas (solo 14, por efecto, sin duda en parte, de un sistema y cultura políticos que siguen discriminando a las mujeres), y los/as concejales/as, por las razones explicadas más arriba, y que datan desde el inicio de la organización; y,

3) Las asociaciones departamentales, que en Nicaragua son 16 y que según los Estatutos integran el más importante órgano de dirección, después de la Asamblea general, –el Consejo Nacional–. Estatutariamente, al estipularse que los alcaldes/as Presidente/as de las asociaciones departamentales y de las regiones autónomas, son miembros del Consejo Nacional, *ipso jure*, se está convirtiendo, a dichas asociaciones departamentales, en miembros y asociadas de la AMUNIC. Incluso, ellas actúan consensuadamente como Comisión Permanente de AMUNIC (Art. 22 de los Estatutos).

Lo cierto es, sin embargo, que el Consejo Nacional ha tenido problemas de funcionamiento³⁵⁷, atribuidas a falta de recursos logísticos para hacer concurrir, desde todo el país, a sus múltiples integrantes. Sea esto como fuese, lo cierto es que también en los *Estatutos* hay ambigüedades sobre el verdadero *status jerárquico* cierto, del Consejo Nacional³⁵⁸

Dada esta ambigüedad, se podría, en efecto, considerar válidamente, que “las asociaciones departamentales no son afiliadas... (y que) AMUNIC fomenta “su nacimiento y organización, y tiene convenios con ellas”, como plantea una fuente interna, que añade que “funcionamos mensualmente con ellas... y las vemos como socias de AMUNIC”³⁵⁹

Los órganos directivos de AMUNIC son cuatro:

- La Asamblea General (AG), integrada por los municipios representados por sus autoridades electas (Alcaldes/as o concejales/as), que constituye el quórum con el 25% de sus miembros.
- El Consejo Nacional (CN), que no ha tenido un funcionamiento real.

356 Vale recordar que las *instituciones* son conjunto de valores y principios con respaldo de poderes.

357 En los dos últimos años no ha funcionado.

358 Así, por ejemplo, el Art. 23 hace posible que un órgano de dirección inferior, estatutariamente hablando, como la Junta Directiva, pueda convocar de “manera extraordinaria”, al Consejo.

359 El paréntesis es del investigador y la cita es de AMUNIC.

- En la Junta Directiva (JD) hay 13 miembros con la siguiente composición: un/a Presidente/a, dos vicepresidencias, una Secretaría, dos tesorerías, dos fiscalías, tres vocalías, y la representación de la RAAN y la RAAS.
- En el orden arriba presentado correspondiente a la jerarquía de autoridad, son elegidos directamente por la Asamblea General, mientras que la Dirección Ejecutiva es designada por la JD.

La AMUNIC está planteándose una reforma de sus Estatutos, en la dirección de establecer criterios más integradores de la representación en la JD, estableciendo mayor participación de las mujeres en ese órgano directivo y dándole un tratamiento a las AGLs de las regiones autónomas, entre otras reformas. Sin duda, establecer la relación entre la AGL nacional y las AGLs departamentales y/o regionales, que son “las homólogas nuestras” –como señaló una fuente interna de AMUNIC– que hacen acciones que la AGL nacional no puede hacer “y que también tienen su propia autonomía”, será un importante desafío por resolver.

7. Cobertura de representatividad por rango de municipios según su población

Municipios según tamaño de población

Rangos	Número	No. de municipios miembros de la AGL (Alcaldes)	%
Menos de 10.000 hab.	37	37	24.2%
10.000-50.000	95	95	62.1%
50.001-100.000	12	12	7.8%
100.001-300.000	8	8	0.2%
300.001-1'000.000	0	0	0.0%
Más de 1'000.000	1	1	0.7%
Total municipios	153	153	100.0%

Elaboración del investigador sobre la base de las proyecciones del INEC, basadas en el censo de 1995, pues no hay nada disponible aún del censo de 2005, ya que la digitación de datos comenzó en septiembre de ese año. Por lo tanto, cabe advertir que estas cifras deben ser consideradas como muy aproximativas, dada la distancia de ese censo, y la existencia de ciertos fenómenos demográficos recientes no considerados en las proyecciones, así como también la invisibilización de la población indígena que tuvo dicho censo. Por ejemplo, Miriam Hooker, directora de CEDHECA miembro asesor IDH 2005, manifestó que 130,000 indígenas no fueron registrados o incluidos en los datos censales³⁶⁰. Por todo ello, deberán ser revisadas cuando, en diciembre de 2005, aparezcan publicados *los avances* de

360 En conferencia del 28/09/05 en BCN, Managua, a la que asistí.

los resultados del censo de enero de 2005, cuyos datos están siendo procesados, y, nuevamente, en marzo de 2006, cuando sean publicados los datos oficiales ya depurados.

8. Recursos humanos y sus capacidades

Al partir de un reconocimiento expreso sobre la capacidad y destrezas del personal de la AGL como idóneos para cumplir con sus funciones, se considera, sin embargo, que no es suficiente el número de personal con que cuenta la AGL, para cumplir los objetivos institucionales, y se calcula en un 15% el monto del déficit de personal que tienen la asociación. La AMUNIC contó hasta diciembre de 2004, con una cooperante de la GTZ, pero actualmente ya no tiene cooperantes de agencias internacionales que auxilien su labor. Hay sí, dos consultores del BM que realizan investigación específica municipalista y tienen oficina en la sede.

Durante el año 2004 no se capacitó al personal técnico ni al personal administrativo en sus funciones específicas. Sin embargo, la AGL parcialmente brindó apoyo a los/as empleados/as que se están capacitando por su cuenta, particularmente a miembros del equipo técnico, y realiza actualmente cursos de formación virtual para empleados a través de video conferencias sobre Descentralización Fiscal. Se constata, además, que cinco personas siguieron cursos en una Maestría en Derecho Municipal, es decir, de profesionalización y especialización.

Las cuatro personas consultadas a este respecto, consideraron que, conociendo el Orgánico Funcional de la AGL, éste no se ajustaría hoy a la gestión institucional de su asociación y que “requiere de ajustes parciales”, o “merece una revisión”, pues la AGL ha crecido y la actual dinámica requiere cambios. Incluso, al parecer, existe ya una propuesta escrita de dichos cambios.

En cuanto a los salarios e incentivos que la asociación reconoce a su personal (20 hombres y 14 mujeres), se considera que sí son competitivos en el mercado laboral del país, aunque se señala que “no son ni muy buenos ni muy bajos”, y que los técnicos deben mostrar destrezas” para alcanzar esos salarios. En cuanto al personal administrativo se afirma que los salarios serían competitivos en el mercado laboral del país. Se señaló también que debido a que algunos salarios son pagados por la cooperación internacional, a veces, se crea “una brecha”. A este mismo respecto hubo el criterio de que comparando con las remuneraciones del gobierno y con los de organismos cooperantes “estamos en un término medio y aceptable”. En todo caso, el criterio interno es que la AGL ha logrado “hacer un equipo muy fuerte, tanto en lo técnico como administrativo, pero estamos en expansión”, según señaló una fuente entrevistada.

9. Percepción de las capacidades técnicas y administrativas por parte de miembros y asociados

La mayoría de los entrevistados del entorno institucional (cuatro de seis) reconocen una capacidad técnica de la AMUNIC para apoyar a las municipalidades en sus demandas de representación política, capacitación y asistencia técnica, aunque también se-

ñalan que “no tiene capacidad para asistir a los 153 municipios del país”, y que incluso hoy por hoy tampoco una institución estatal por sí sola lo puede hacer. Otro entrevistado añade que si tiene tal capacidad, “pero las Departamentales están más cerca de la gente”, y aún otro afirma su creencia de que la AGL “debe tener estas herramientas para fortalecer a los municipios”, y no está solo en este criterio, pues otro añade que la AGL les “dio apoyo de toda índole (político, económico, social y de asesoría)”. Por su parte, los que consideran que no tiene esa capacidad lo hacen porque piensan que “no puede atender a todas las municipalidades”, o tienen sus dudas pues perciben que le falta aún “una alta capacidad técnica”, o la perciben como “institución politizada”.

10. La representatividad política de la AGL

Los directivos/as de AMUNIC han tenido la legitimidad que nace de su elección democráticamente consensuada. Así, en las elecciones realizadas en el 2003, estuvieron representados 133 municipios, es decir el 87.5% de la totalidad de mandantes. En las últimas elecciones (2004), superado un impasse relativo a la representación política partidista dentro de la JD³⁶¹, hubo 92 municipios presentes (es decir, el 60.1%), lo cual revela un amplio y sólido respaldo y representatividad de sus directivos.

La AMUNIC integra por ley la Junta Directiva del INIFOM, con dos delegados propietarios³⁶² y dos suplentes; a su vez en la Comisión de la Carrera Administrativa Municipal AMUNIC tienen 2 delegados propietarios y dos suplentes, designados por la Asamblea General, y es miembro de la Comisión de Transferencias a las Municipalidades, y de la Secretaría Técnica de la Comisión de Transferencias. También se encuentra representada, junto con AMURACAN, en el Consejo Nacional de Participación Ciudadana, y es miembro de la Mesa Nacional de Gestión Local de Riesgo, donde despliega una activa agenda de trabajo que ya ha beneficiado directa e indirectamente a 272,793 personas desde 2002 al 2005 por las obras de mitigación realizadas³⁶³. Participa también en las Comisiones Regionales o departamentales de la Carrera Administrativa Municipal, teniendo su trabajo de capacitación un reconocimiento legal del estado para fines de las carreras administrativas municipales³⁶⁴.

361 En Nicaragua existe un régimen multipartidista, pero con dos partidos (el FSLN y el PLC) que ganan las mayorías de los gobiernos locales, y tienen los bloques parlamentarios mayores.

362 El término *propietario* significa principal.

363 Véase el **Boletín Informativo** de AMUNIC dedicado al Proyecto AMUNIC-ASDI sobre Prevención y Mitigación de desastres en los municipios unidades territoriales del SINAPRED, AMUNIC, 2005c.

364 El Art. 76 de la respectiva ley afirma que “Toda capacitación que hayan brindado el INIFOM, la AMUNIC o cualquier otra institución, en cualquier modalidad, deberá ser reconocida por el Sistema de Carrera Administrativa Municipal, en coordinación con el Sistema Nacional de Capacitación Mundial” (Biblioteca Legislativa, 2005: 382-83).

Las Asambleas Generales de AMUNIC, que se las puede llevar a cabo no solo en la capital, Managua, han tenido una correspondiente periodicidad y frecuencia que denota un *funcionamiento efectivo*, lo cual otorga legitimidad a la organización. Así, en el año 2003, se reunió en 7 ocasiones y en el 2004, lo hizo en 6 oportunidades, para que sus mandantes reciban información pertinente de las instituciones nacionales que fueron invitadas a ellas, para discutir sobre convenios con instituciones y tratar un tema clave, el de las transferencias de recursos del GC a los municipios, incluyendo la elección de la JD en las asambleas correspondientes. Por su parte, la JD, que no solo se las realiza en la sede, ha funcionado tal como estipulan los estatutos de la AGL, es decir 12 veces al año, durante el período observado, en 2003 y 2004, respectivamente, habiéndose registrado también un número indeterminado de reuniones extraordinarias.

“La practica participativa que se genera a partir de la aprobación de la reforma de la Ley municipal y la obligación de dictar una ley especial para regular el régimen presupuestario municipal, lleva a AMUNIC a la convicción de ampliar aun más el horizonte de la participación ciudadana en el proceso presupuestario municipal. Sin contradecir el texto de la ley municipal se eleva a obligatoriedad del Gobierno Municipal el conducir el proceso de consulta ciudadana del proyecto de presupuesto creando en la Ley de Régimen Presupuestario Municipal una Comisión Especial de Consulta del Presupuesto que conduce tal consulta, debe de presentar al pleno del Concejo Municipal un informe sobre el mismo. Al respecto señala expresamente la Ley de Régimen Presupuestario Municipal (Ley 376)” (Bravo, 2005: 12)

En el último trimestre (julio-septiembre 2005) los directivos de AMUNIC han tenido una reunión con el presidente del país, 15 reuniones con ministros de Estado, y 30 sesiones de trabajo con congresistas para tratar temas del municipalismo, lo cual revela su incidencia y presencia en los órganos de representación política del país, y sobre todo, frente a la Asamblea Nacional en la cual tienen “mucho incidencia”. Este “estar presente” y “ser tomado en cuenta”, se expresa también en el hecho cierto de que en el mismo lapso, los órganos del gobierno central y la legislatura le hayan solicitado criterios y observaciones pertinentes frente a diversos temas, tales como, el Presupuesto Municipal (en el caso de la Comisión de Planificación Económica y Social), la distribución del Impuesto al azúcar (el MHCP), sobre el manejo de concesiones mineras (el MIC), sobre el manejo de las transferencias municipales (el INIFOM), y sobre políticas de tierras (el MAG). A la AMUNIC concurren, en la semana del 2-24/septiembre, un total de 37 visitantes entre alcaldes, funcionarios y técnicos municipales para tratar cuestiones técnicas (20), administrativas (7) y políticas (10).

Por su propia parte, la AMUNIC es una organización que realiza consultas de carácter político a sus miembros, con el fin de hacer su gestión de representación política. Así, en el último trimestre, y utilizando reuniones y asambleas, contactos personales, oficios y circulares, así como los medios de comunicación administrativos a su alcance, y el correo nacional y la radio, los directivos les consultaron sobre la llamada “Neutralidad Fiscal” del GC, la problemática de los caminos, las competencias y el manejo de las transfe-

rencias municipales, sobre la problemática energética, la modalidad de acceder a los fondos de los proyectos del FISE

Por último, cabe señalar que varias instituciones del sector público mantienen actualmente programas y/o proyectos con la AGL, como lo hace el INIFOM respecto a capacitación y asistencia técnica a los municipios, y en lo relativo a la elaboración de proyectos de ley, constituyéndose la AMUNIC en la instancia que el INIFOM y otras entidades usan para consultar a los alcaldes y municipios.

Actualmente se prepara un proyecto de Ley de Minería, para que los municipios no solo tengan opinión sobre la explotación de los recursos naturales de sus territorios.

11. Percepción de la representatividad política de la AGL por parte de miembros y asociados

Todos los seis entrevistados de las instituciones del entorno (dos alcaldes, dos personas de agencias de la cooperación internacional y dos de entidades estatales) consideran unánimemente que la AMUNIC sí representa adecuadamente a las municipalidades frente al gobierno, otras instituciones del país y la cooperación internacional. Y ello porque, como señalaron, “es una asociación donde está todo el país. Es seria y puede estar preocupada por el desarrollo del país”; o porque es “la organización que tiene la representación legal de todos los gobiernos locales, hace propuestas legales y reclamos por la transferencia de recursos a los municipios. Por ese reclamo se logró, en 2003, ir del 1,7% a 2%, y luego del 4% y hoy al 6%”; o, “porque creo que es así, aunque hay críticas por la falta de asistencia técnica y las decisiones cupulares”; o, simplemente, “porque lo ha hecho bastante bien”; o, porque en ciertos temas como el legislativo sí lo es, aunque hay otro interlocutor que se vuelve significativo, como son las asociaciones departamentales”; o, porque señalando que sí lo representa, señala que “le hace falta una fortaleza y replanteamiento. AMUNIC ya ha desarrollado incidencia política. Ahora hay un nuevo concepto: que formule propuestas técnicas”. (Cuestionarios, 9, 11, 12 Pregunta 3).

De igual manera, *todos* los entrevistados del entorno institucional de la AGL consideran que la forma como se nombra a los directivos de la asociación *sí* ha sido legítima y democrática. Según señalaron, “en “asamblea de todos eligen JD”; “cuando se hace cambio de JD se reúne a todos, y se va a votaciones y se elige y se hacen comisiones”; “sí, y hay mucha influencia partidaria”; “sí, a pesar de la historia reciente de un conflicto”; “sí... (y) cree que “ha venido evolucionando, y han respetado las proporciones, tanto políticas como geográficas. Antes se trabaron las elecciones. Lo ideal sería que las Amus fueran miembros y formarían una federación”.

En donde las opiniones se bifurcan es respecto a si la asociación responde a las directrices de los municipios o a las de los partidos representados en su directorio: la mayoría (cuatro de seis) entrevistados piensa que responde a las directrices de las municipalidades del país, sin hacer comentario adicional; mientras, la minoría (dos de seis) consideran que responde a las directrices de los partidos, añadiendo una persona que “el cambio de Director Ejecutivo parece más inclinado por razones políticas. Y ello, señala, tienen sus ventajas pues influye en la Asociación Nacional, pero no es lo más adecuado”.

B. Comunicación

12. Estrategia de comunicación e interlocutores

La AMUNIC cuenta con una estrategia de comunicación escrita pero ésta quedó pendiente de su aprobación por parte de la JD, revelándose que falta un mayor posicionamiento del máximo órgano directivo frente a la comunicación. En la actualidad, esa estrategia de comunicación, en vías de readecuación, apunta a analizar la situación del país, dar a conocer noticias sobre el municipalismo a los alcaldes/sas; hacer conocer sobre asuntos relativos a las transferencias del Gobierno Central hacia los municipios; difundir las oportunidades de proyectos de cooperación nacional e internacional para con los municipios; dar a conocer las experiencias municipales exitosas y difundir problemas nacionales relacionados con las corporaciones edilicias y la agenda legislativa vinculada con los intereses municipales.

Por otra parte, los principales temas de esa estrategia de comunicación, por el momento volcada sobre todo a la comunicación hacia fuera y un tanto débil en cuanto a la comunicación hacia adentro de la institución misma, son la defensa y fortalecimiento de la autonomía, la descentralización, el combate a la política llamada de “neutralidad fiscal” que impulsa en gobierno central³⁶⁵, la participación de la JD hacia los actores externos, la mayor proyección de la AGL a través de los medios, y mantener fluida la información en las áreas, en el ámbito interno, por lo que el mejoramiento de la comunicación interna, aunque permanece como una tarea pendiente, se visualiza como real.

13. Sistemas y medios de comunicación más utilizados

Los sistemas y medios más utilizados para comunicarse con los miembros son, en su orden: el teléfono (1), el fax (2), y el correo electrónico (3). Menos usados son el correo nacional (4), el contacto persona a persona (5), las radioemisoras comerciales (6), los oficios y circulares (7) y la página web (8). Cuando se requiere enviar una comunicación urgente a todos los miembros, la AMUNIC utiliza el fax, la radio comercial y los avisos pagados en la prensa nacional, asegurándose así que dichos medios le permiten llegar efectivamente al 100% de sus miembros. Su Directora Ejecutiva revisa quincenalmente la página web de la AGL para examinar si está actualizada y lo hace también para consultar información legal, resoluciones, artículos de interés, enlaces, foros virtuales, noticias municipales, y otros temas. La asociación ha contratado a una ingeniera de sistemas para mo-

365 Como en Nicaragua recién en el año 2004 comenzaron las transferencias de fondos del GC a los municipios reguladas por medio de una legislación definida, el BM ha planteado que ello crea más déficit fiscal, y que el gobierno hace entonces, bajo esa presión interesada, transferencias de hecho y no de derecho. A ello se llama “Neutralidad Fiscal”. (Instrumento 3, AMUNIC).

dernizar su página web y revisarla y actualizarla diariamente. Con este mismo esfuerzo se espera reactivar su boletín electrónico, que dejó de circular en 2004, y que volverá a ser lanzado en su sitio web.

En lo que a medios de información locales se refiere, la AGL había enviado 28 boletines de prensa a los medios entre julio y septiembre de 2005, y había recogido 21 recortes de prensa referidos a AMUNIC en el mismo lapso, habiendo adoptado la práctica de hacer un archivo sobre noticias municipales desde el mes de julio de 2005.

14. Condiciones técnicas para la comunicación (equipos, archivos, instalaciones)

Dispone de 4 líneas telefónicas, 27 computadoras con acceso a Internet y correo electrónico, fax, un fonograma o telefonogramas (sistema escrito de mensajes telefónicos), una página web que en los últimos tres meses (julio a septiembre de 2005) registró un total de 2, 243 entradas de usuarios, siendo las páginas más visitadas las de Noticias y Boletín, la Biblioteca Virtual y la Caracterización de Municipios. La Biblioteca Virtual de la AGL (cuya dirección URL es www.amunic.org/biblioteca.htm) cuenta con 30 volúmenes, y contó, en la semana de nuestra visita (25-29 de septiembre 2005), con 250 usuarios. La actualización de la página web de la asociación se realiza diariamente, pues cuenta con capacidad interna para ello, y se ha rediseñado en el último año. Tienen además acceso al servicio de telefonograma para realizar envíos de comunicaciones. Al momento de mi visita (septiembre 2005) AMUNIC se aprestaba a instalar un sistema de comunicación que dispongo de una red interna con acceso a Internet en todas las computadoras, teniendo capacidad para hacerlo (el tamaño del disco duro del Server es de 40 GB, siendo la velocidad de procesador de 2.4 GH2). Y el ancho de banda del servidor de comunicaciones es de 100 Mbp. La asociación no tiene una red interna (INTRANET), por lo que carece de programas informáticos en ella, pero se planifica instalarla en cuatro meses. Tampoco ha desarrollado programas electrónicos propios (softwares), pero piensa hacerlo en el futuro.

Adicionalmente, para su comunicación la asociación ha utilizado en el último año, la publicación de un número su revista *Municipalidades*³⁶⁶, con un tiraje de 500 ejemplares, dos números de su periódico *La Voz del Municipio*, con tiraje de 500 ejemplares, 12 hojas divulgativas con un total de aproximadamente 4,000 ejemplares, 9 cuadernos de divulgación³⁶⁷, (con un tiraje total de 6750, ejemplares), un disco compacto (con un tiraje indeterminado), y 3 vídeos institucionales. Todo este material de comunicación ha sido distribuido entre un 80% y un 100%. Adicionalmente AMUNIC tiene convenio con el periódico *La Prensa*, de circulación nacional y un tiraje de 40,000 ejemplares diarios, para

366 Se debe confirmar si la revista salió o no en el 2005, pues según una fuente su último número fue el 15vo, correspondiente a abril 2003. Véase Fuentes y Bibliografía.

367 O manuales de capacitación tales como *El Manual del Alcalde*, *La Guía del Concejal*, y *El Presupuesto Municipal*.

que todos los días miércoles se publique una columna de 5 por 10 en la página 2 de la primera sección del diario. Estos *tips*³⁶⁸ de *La Prensa*, como se los llama internamente, resultan en la publicación efectiva de nada menos que 2'080,000 tips anuales difundidos, con lo que AMUNIC tiene asegurado un espacio publicitario para posesionarse ante los/as lectores/as de un importante diario nicaragüense. En el 2005, con apoyo de ASDI, publicó un Boletín Informativo dedicado a Gestión Local de Riesgo.

Entre las insuficiencias registradas en las condiciones técnicas de la comunicación se pudo anotar la necesidad de un servicio de radio, tomando en cuenta que Nicaragua es el país más grande de Centroamérica y tiene municipios muy alejados de la capital que carecen de otros medios de comunicación (como teléfonos), como los de la Región de la Costa Caribe. De igual forma, se identificó una insuficiencia en el número de líneas telefónicas pues ha crecido la demanda de comunicación, así como se requiere –y se está ya resolviendo–modernizar la página web de la asociación proporcionándole hipervínculos y actualización permanente.

En el último año la asociación produjo materiales de difusión y capacitación sobre descentralización a través de una revista monográfica *Descentralización Fiscal*, 2 hojas divulgativas que trataron el tema, y en 5 tips de *La Prensa*.

15. Condiciones técnicas para la comunicación de sus miembros / asociados

De 153 municipios en el ámbito nacional, 27, es decir el 17.6% tienen acceso a Internet, y solo uno (el de Managua) dispone de una página web. Adicionalmente, ocho asociaciones de municipios departamentales disponen de acceso a Internet³⁶⁹. Para evidenciar la relativa precariedad de las comunicaciones aún prevalecientes, en el ámbito municipal, valga anotar que de los 7 municipios del Departamento de Managua, dos aún no tie-

368 Llamam así a los avisos noticiosos, preparados por la oficina de comunicaciones de AMUNIC.

369 Dato obtenido con el listado de direcciones de correo electrónico entregado por AMUNIC. Otra fuente señaló que 23 son los municipios con acceso a Internet, y 15 las asociaciones municipales departamentales con ese servicio, totalizando 38. Aun otra fuente interna de AMUNIC dice que son de 50 a 60 los municipios con acceso a Internet. Por su parte, según nos señaló una fuente externa, en el MHCP existe un equipo de trabajo que al parecer ha identificado ya, a septiembre de 2005, la existencia de 80 direcciones electrónicas de alcaldes que usan diversos accesos a Internet, incluyendo el de los negocios particulares al no disponer del servicio en sus instituciones. Datos que fueron entregados a AMUNIC. No debe sorprender que teniendo Nicaragua unos 200,000 emigrados en el exterior, éstos se conviertan en una presión modernizadora hacia la adquisición de una telefonía de punta en algunos municipios, donde residen sus familias, en el corto plazo.

nen correo electrónico y uno todavía carece de teléfono, en septiembre de 2005. Y se trata de una región central del país que contiene el centro político de la república.

16. Descripción del flujo comunicacional de la AGL

La AMUNIC sí mantiene un archivo de registro de entrada y salida de comunicaciones escritas. Así, entre julio-septiembre/ 2005 se registró el envío de 420 comunicaciones escritas a miembros, entidades de cooperación internacional y organismos del gobierno central, receptándose –para el mismo lapso–360 comunicaciones de las mismas fuentes. La AGL no dispone, sin embargo, de un registro sobre entrada y salida de correos electrónicos, por lo que se estima que enviaron 1,200 correos a sus miembros, 500 a las entidades de la cooperación internacional, y otro tanto a los organismos del gobierno central en el último trimestre (julio-septiembre/2005). A su vez, se calcula que habría receptado, aproximadamente, 2000 correos de sus miembros, 468 de las entidades de cooperación internacional y 1010 de los organismos del GC.

En un día, su Directora Ejecutiva, –quién tiene a su alcance, de manera permanente, acceso individual a Internet, correo electrónico en su equipó de trabajo, línea telefónica directa y acceso fácil a fax. – envió 2 correos a los miembros, 5 a la cooperación internacional, 5 a entidades estatales y 10 a otros; mientras recibió 4 de los miembros, 4 de la cooperación internacional, 5 de entidades estatales y 10 de otras fuentes. De igual manera, además de enviar y recibir unas 8 comunicaciones escritas, en un día, puede realizar 15 llamadas telefónicas a los miembros y recibir 12 de ellos. Según ella, solo el 7% de los miembros no tienen comunicación con la asociación.

17. La comunicación vista por los informantes externos

La mayoría de los informantes externos (cinco de seis) señalan que en la comunicación con los municipios, prefieren relacionarse directamente con éstos, u ocasionalmente por intermedio de la AGL. Afirman también que ocasionalmente se comunican por intermedio de ella. Solo un informante señala que siempre se comunica por intermedio de la AGL, u ocasionalmente lo hace. Las razones son: porque se trabaja dando apoyo financiero a municipios; o porque en caso de la asociación departamental la relación debe ser directa con cada municipio. Sin embargo, el 83% de los informantes del entorno consideran que la asociación es un canal apropiado para la comunicación entre su agencia, municipio u entidad estatal y los municipios. Y ello, porque le consideran que es “nuestro socio en la descentralización, y ella tiene presencia en todas las instancias de descentralización en Nicaragua”; o porque AMUNIC los representa “a todo nivel” ya que “la dirección y las comisiones están compuestas por alcaldes”; o, por considerar que la AGL es “el canal idóneo para consensuar”; o porque a través de ella “se facilita la relación entre la CI y el municipio”; o, para la discusión de temas políticos”. Quien no lo ve así, afirmó preferir la relación directa con los municipios.

Se detectó, por último, que los principales canales de comunicación entre las entidades del entorno investigadas y la asociación son: correo electrónico (1), teléfono (2), persona a persona (3), y oficios y circulares escritas (4).

18. Comunicación de la AGL con FLACMA

En el último mes, de las 5 personas entrevistadas pertenecientes a la AMUNIC, a las que se hizo la pregunta, solo una había ingresado a la página web de FLACMA. Y de las seis personas del entorno institucional entrevistadas cinco no conocían acerca de la existencia y del trabajo que realiza la Federación. Sin embargo, volviendo interpretativa la entrevista, se devela que los entrevistados: 1) sí conocen de FEMICA, pero, o no saben a ciencia cierta que ella es parte de FLACMA, o se afirma que “tampoco hay mucha relación si tomamos a FEMICA como parte de FLACMA, a pesar de que – se añade– sí hay una relación pues el Presidente de AMUNIC (Dionisio Marenco, Alcalde de Managua) es a su vez Presidente de FEMICA, la federación centroamericana que tiene anualmente “un evento con todos”; 2) sí conocían de “IULA”, incluso reconocían sus “publicaciones y sistematizaciones sobre mejores prácticas que han servido a los municipios niraacüguenses”; y, por último, 3) se percibe que en el reconocimiento de FLACMA y de su trabajo cuenta el acercamiento personal de los directivos de una asociación.

C. CAPACITACIÓN

19. La capacitación a los municipios

La capacitación realizada o fomentada por la AMUNIC hacia los municipios es sin duda satisfactoria, pues se considera bien orientada, bien fundamentada y trata sobre los temas que se requieren. AMUNIC, además, dispone de personal que hace trabajo de campo con las municipalidades.

En el último trimestre, la asociación había utilizado 34 veces salas de reuniones o aulas de capacitación externas para capacitar a 900 personas (todos los concejales del país). Efectivamente, en esas sesiones de capacitación, realizadas por la AGL con presencia también de agentes externos, participaron 138 municipios, exceptuando unos 15 municipios de la Costa Caribe que no participaron. Los temas de dichos eventos de capacitación fueron: Gestión/administración, Gobernabilidad, Financiamiento, Temas Jurídicos, Presupuestos Participativos, y Temas Tributarios. Esa capacitación se prolongaría, a través de la biblioteca virtual de la AMUNIC, pero el acceso depende de la infraestructura de cada municipio. Para dicha capacitación la AGL produjo el año pasado 3 libros específicos (con un tiraje total de 3,000 ejemplares), 2 folletos (con un tiraje total de 2,000 ejemplares), 5 hojas de divulgación (con un tiraje total de 5,000 ejemplares), y 1 disquete (con un tiraje total de 200 ejemplares).

20. Recuperación y sistematización de prácticas exitosas

La AMUNIC, aunque no conozca ni difundan, ni utilice las bases de datos de datos de buenas prácticas municipales de Hábitat, el concurso de Género de FEMUN Y El Programa de Gestión Urbana (PGU), ni el PIMEX ni el URBANET (Red de la GTZ), sí ha difundido entre sus miembros prácticas exitosas en el último año, en el área administrativa, financiera (presupuesto participativo), de experiencias transfronterizas, de gobernabilidad, género, medio ambiente, y prevención de desastres, y está relacionada y conocen, difunden y usan las bases de datos del “Municipio Azul” de MARENA y la del “Municipio Transparente” de una ONG llamada *Ética y Transparencia*. Además, con el apoyo de la FMC, sistematizó las experiencias exitosas en 10 municipios y a través del Programa “Fortalecimiento del Proceso de Descentralización y Desarrollo Municipal en Nicaragua”, de la GTZ, las difundió (AMUNIC/GTZ, 2004b). Sin embargo, la AGL carece aún de un sistema permanente para recuperar y sistematizar las prácticas exitosas de sus miembros, y no tiene un concurso de buenas prácticas, ni una persona o filial en carga del tema.

D. Cooperación

21. Alianzas

AMUNIC tienen un amplio abanico de interlocuciones políticas con la cooperación internacional, que comprende a AECI, BID, BM, DANIDA, GTZ, PNUD, USAID, FMC y ASDI. Recibe asistencia técnica de GTZ, y tanto técnica como financiera del PNUD, a DANIDA (con el proyecto APDEL de 4 años de duración hasta el 2008), y que en lo que va de su primera fase (2004-2005) está ejecutado en un 80%. El proyecto APDEL gastó en 2004 un total de \$ 122,822. Con ASDI, de Suecia, mantiene el proyecto de Prevención y Mitigación de Desastres, con una duración de un año (junio 2004- julio 2005) y completado ya en un 100%. El aporte de ASDI asciende a \$ 331,489.29 entre junio 2004 y julio 2005. Con el FMC convino un proyecto de Gestión Ambiental llamado “La Basura es un Tesoro” de apoyo a las asociaciones departamentales, por un año y que se ha completado ya en un 80%³⁷⁰; con el Fondo de Población de la ONU, mantiene un proyecto llamado “Casa de los Adolescentes” de dos años de duración y que se está completando en un 100%. En la actualidad dos consultores del BM realizan una investigación de interés institucional y AMUNIC les brinda un espacio de trabajo. Del FMC se recibe apoyo para haber contratado directamente a una funcionaria que hace trabajo de extensión institucional con las asociaciones departamentales (de AMUNIC). Al pertenecer co-

370 Véase el Publi reportaje “Lecciones aprendidas de la iniciativa ‘La Basura es un Tesoro’, publicado en la *Revista Municipalidades*, de AMUNIC, Nnúmero 14/15 de abril 2003, págs. 5-6.

mo miembro activo “el municipalismo de Nicaragua logró un asiento en el Consejo Directivo de la FLACMA” (Wallace, 2004: 6).

Por su parte, AMUNIC se articula bien a las relaciones internacionales del asociativismo latinoamericano y mundial, a tal punto que tiene hoy la presidencia de FEMICA y de FUNDEMUCA, un asiento en el Comité Ejecutivo de FLCMA y en la Organización Mundial, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos.

En el ámbito interno, la AGL tiene interlocución política con la Presidencia de la República, varios ministerios de Estado, y la Asamblea Nacional, el FISE y el INIFOM, y en el último trimestre ha realizado acciones de carácter político presentando proyectos de reforma jurídica, de reforma administrativas, defendido la autonomía municipal, y la descentralización y los fondos de los municipios. Desde hace tres años, la AMUNIC tiene un convenio de cooperación con el diario *La Prensa* para publicar todos los miércoles una columna municipalista gremial, sin costo alguno³⁷¹. La AN le asignó C \$ 500,000 (al cambio actual unos \$30,637) a la AGL para el año 2005, y para gastos corrientes, mientras también se asignó C\$ 2'000,000 (es decir, US\$ 123,456.79), para un programa de asentamientos humanos. Por su parte, los dos alcaldes entrevistados señalan la existencia de importantes proyectos y /o programas que la asociación nacional mantiene actualmente con sus municipios, indistintamente, tales como uno de apoyo permanente de asesoría, apoyos para su fortalecimiento institucional, un programa de *partidariado*³⁷² con la ciudad canadiense de Chelsea, reconociendo, además, la asesoría de AMUNIC en la elaboración del proyecto “La Basura es un Tesoro”, que en 2004 benefició a otros 14 municipios.

22. La cooperación vista desde los aliados

Es importante anotar que de las seis entidades externas entrevistadas, cinco habían participado en la formulación de los planes estratégicos y operativos de la AMUNIC, y lo habían hecho asesorando, a veces en los primeros años, pero durante una década seguida, o apoyándola con consultores externos para todo el proceso, notándose que cada vez más la asociación era “más institucionalizada” en el tema. En cuanto a los dos alcaldes, ambos expresaron que lo habían hecho como autoridades de sus municipios y como miembros de las asociaciones departamentales y nacional.

371 En la semana de nuestra visita (25-29 de septiembre de 2005), efectivamente el diario *La Prensa* publicó la columna con el membrete de AMUNIC. El título del artículo, de cerca de 260 palabras, era “Pobreza y desarrollo, prioridad municipal” (*La Prensa*, 28/09/2005: 2). Es, sin duda, un ejemplo loable de lo que puede hacerse con iniciativas creativas.

372 El término parece provenir de una traducción libre de *partnership* para referirse a la asociatividad civil entre dos ciudades de países distintos. Sería lo que en otros países se conoce como “ciudades gemelas”.

Por otra parte, en los planes operativos del año 2004 de dos instituciones estatales se señala, en un caso, que recién lo está asumiendo dicha instancia; mientras que otra aseveró que se trabajó para el fortalecimiento institucional de la AMUNIC, en las áreas de capacitación y formación y en gobernabilidad. En cuanto se refiere a las agencias de cooperación internacional, dijeron haberlo realizado en las áreas de gobernabilidad, capacitación y formación, en ambos casos. Mientras tanto, un alcalde que asumió el cargo en enero de 2005, no sabía del Plan del año anterior, y el otro confirmó que contó con el apoyo de la AGL nacional en las áreas ya mencionadas por las agencias internacionales, pero ambos afirmaron que sí es frecuente para ellos apoyarse en la AGL en los programas y proyectos impulsados por sus municipalidades, y así lo han hecho cuando por ejemplo, tienen problemas de integridad territorial de sus municipios, o para un proyecto de adoquinado que requiere de una licitación y consultan para resolver cómo lo ejecutan como municipalidad, o en su defecto en diversos procedimientos legales.

Las seis instituciones del entorno afirmaron que la AMUNIC ha sido un socio estratégico válido para el trabajo que realizan en Nicaragua, indistintamente, en las áreas de propuestas de reformas jurídicas, defensa de la autonomía municipal, relación con el gobierno, programas de fortalecimiento municipal, procesos de descentralización, capacitación a municipios, asistencia técnica a municipios y, elaboración de políticas. A su vez, cuatro de las seis entidades del entorno entrevistadas, consideran que la AGL sí tiene la capacidad administrativa y financiera para manejar eficientemente los fondos de la cooperación nacional e internacional, ya sea porque tiene una estructura y organización y capacidad de asesorar a los municipios (que contribuyen dándole el 1%), como dijo un alcalde, o porque desde hace 6 años “siempre estuvimos satisfechos con las auditorias realizadas anualmente”, como afirmó la persona representante de una agencia de cooperación internacional. La otra fortaleza para afirmar sobre las capacidades de la AGL se deriva de que “tienen personas en su JD que son electas democráticamente”, como señaló otra fuente. Mientras, otra fuente desconocía del tema, hubo quién dudaba sobre su capacidad financiera.

23. Percepción de la AGL como mediación entre municipio/Estado central/CTI por parte de miembros y asociados

Los cuatro informantes externos (entidades estatales y de la CTI) prefieren relacionarse directamente con los municipios (dependiendo del tema, o porque su institución fue creada para trabajar de esa forma) y, en caso de los dos alcaldes consultados, prefieren mantener las dos modalidades de contactos, pues así “la asistencia de AMUNIC facilitaría la gestión de esta cooperación”: Es decir, a través de la asociación y directamente con la cooperación, nacional e internacional. Sin embargo, todos reconocen que la asociación sí es un canal apropiado de comunicación entre las agencias de cooperación nacional e internacional y los municipios.

E. Sostenibilidad

24. Situación patrimonial y financiera

La AMUNIC dispone de un creciente patrimonio operativo en su sede, para la que arrienda una amplia casa, de una planta, que comparten sus 21 funcionarios/as con el personal de proyectos de la cooperación internacional, albergados también en ella. Dispone de cuatro vehículos para su intenso trabajo, de los cuales dos son propios y el resto es de su disposición compartida con la CI.

Parte del patrimonio de la AGL se sustenta en los aportes de las municipalidades. La cuota de un municipio debe consistir en el 1% del presupuesto de sus ingresos corrientes, por lo que varía substancialmente “entre grandes y chicos”. El sistema de pago de las cuotas se hace a través del MHCP que descuenta de las transferencias de gastos corrientes de cada uno de los municipios *que autorizan el pago*, lo que permite la emisión de cheques, generalmente mensuales, a favor de la AGL. En el 2004 tuvo ingresos por \$372,822.60, de los cuales solo un 29.02% provinieron de las aportaciones de sus miembros. El mayor ingreso vino de los apoyos de agencias de cooperación internacional (en un 32.9%). Para el mismo año, sus gastos ascendieron a \$194,252.36, existiendo un superávit presupuestario de \$178,570.24³⁷³.

25. Eficiencia y sostenibilidad en la gestión financiera contable

Se considera que los ingresos que tiene la asociación no son suficientes para cumplir sus objetivos y funciones, y ello ocurriría “porque no todos cotizan sus cuotas”. La discrecionalidad de los municipios miembros frente al pago de sus cuotas, ha creado, efectivamente, un porcentaje de morosidad en las aportaciones de sus miembros que *es* preocupantemente alto. Así en 2003, un aproximado de 34% de los municipios no pagó sus aportes, arrojando una alta morosidad del 48%. En el año 2004, la morosidad fue en aumento y alcanzó el 50% del patrimonio de contribuciones, llegando a 63 el número de municipios que no aportó, es decir a un 41.2%, de la membresía. El número de moroso aumento³⁷⁴. No obstante esta realidad, la asociación carece de una estrategia para recuperar la morosidad, a pesar de que su manejo contable sea muy modernizado y realizado automatizadamente, lo que le permite tener al día todos los datos a este respecto. Y según el único criterio recogido a este respecto, los directivos solos “no tienen (esa estrategia) por-

373 Las cifras dadas de ingresos y egresos deberán ser corroboradas por AMUNI, pues todas las fuentes entrevistadas afirmaron que los fondos de la asociación no eran suficientes, lo que implicaría que no sobraba dinero.

374 Cuando los municipios grandes entran en mora la situación se agrava. Por ejemplo, el de Managua no había pagado ninguna de sus obligaciones en 2005. Situación paradójica, siendo su Alcalde el presidente de la AGL nacional.

que ya trasciende lo administrativo, y se requeriría una gestión política (es decir, una gestión de la JD) ante los municipios en mora” (AMUNIC, Cuestionario 10). La gravedad del asunto está planteada en toda su dimensión en un testimonio interno que cito por considerarlo pertinente: “En AMUNIC labora un total de 23 personas de las cuales 18 son pagados con fondos propios... provenientes de las cuotas... (P) ero solo el 40% están al día con su cuota... Interesante el hecho, –añade el documento–, que la Alcaldía Municipal más grande (Managua) que debería contribuir con casi 1 millón de córdobas, está incapacitada para realizar sus pagos hasta la fecha, los demás municipios medianos, están atrasados, peligrando de esta manera el pago continuo del personal técnico de AMUNIC” (AMUNIC, 2005: 16). Es evidente que de no corregirse esta distorsión, se acentuará en el futuro la vulnerabilidad de una asociación nacional hasta ahora sustentable, que dependería cada vez más del subsidio externo (nacional o internacional).

26. Percepción de la transparencia y eficiencia del gasto por parte de miembros y asociados

La mayoría de las entidades del entorno (cuatro de seis) reconocen en la asociación suficiente transparencia y eficiencia en el uso de los fondos y recursos de la cooperación nacional e internacional, pues juzgan como “responsables y con capacidad” a las personas involucradas “en lo que tenemos en común”, o porque “los recursos que damos, nos transparentan en sus informes y se gasta consensuando con los miembros”. Una fuente no tenía conocimiento de este asunto y otra contestó negativamente.

F. Contactos

Nombre:	Dionisio Marengo
Cargo:	Presidente
Dirección:	De la Clínica Las Palmas, 1 cuadra al Lago 20 varas arriba, Casa Número 793. Apdo. R. P. 60, Managua, Nicaragua
Teléfono:	(505) 266-9095 y 266-6469
Fax:	(505) 268-2380
E. mail:	amunic@ideay.net
P. web:	www.amunic.org
Nombre:	Patricia Delgado
Cargo:	Directora Ejecutiva
Dirección:	De la Clínica Las Palmas, 1 cuadra al Lago 20 varas arriba, Casa Número 793. Apdo. R. P. 60, Managua, Nicaragua
Teléfono:	(505) 266-9095 y 266-6469
Fax:	(505) 268-2380
E. mail:	amunic@ideay.net
P. web:	www.amunic.org

442 / Rafael Quintero López

G. Investigador que realizó el trabajo de campo y preparó este perfil de AMUNIC

Rafael Quintero López

Correo electrónico: bernardoql@yahoo.es

PANAMÁ
Perfil de la Asociación de Municipios de Panamá (AMUPA)
Primera parte: Información básica

A. Generalidades

Identificación
Nombre de la Asociación: Asociación de Municipios de Panamá
Fecha de fundación: 1996 Siglas: AMUPA País: Panamá Dirección: Calle Chagres, Ancón, Área revertida ³⁷⁵ , edificio 0599, Ciudad de Panamá. Teléfono: (507) 262 – 1172 Fax: (507) 262 – 1172 E. mail: amupal@cwpanama.net // amupa1@hotmail.com Página web: No tiene. Nombre del Presidente: Héctor Valdés Carrasquilla (Alcalde). Nombre del Ejecutivo: Darío González Pitty (Director Ejecutivo)

B. Contexto*1. Población*

Población total del país	3'228,000	100%
Población urbana	1'920,660	59.5%
Población rural	1'307,340	40.5%

2. Municipios del país

No. de municipios del país	75	100%
No. de municipios de AGL	75	100%

375 Este término de “área revertida” (con cierta frecuencia usado), significa que esa área antes hacía parte de la llamada “Zona del Canal” bajo la jurisdicción del gobierno estadounidense, y que fue devuelto a la República de Panamá, con la firma del respectivo tratado. La sede de la AMUPA exhibe simbólicamente este significado implícito de afirmación territorial panameño.

3. Base legal municipal

Marco legal que ampara a las municipalidades	La Constitución Política de la República, la Ley de Régimen Municipal (conocida como “Ley 106” de 1973), la Ley de Régimen de Corregimientos (conocida como la “Ley 105” del 8 de octubre de 1973, reformada por la Ley 53 de 12 de diciembre de 1984), y la Ley No. 51, del 12 de diciembre de 1984, entre otras ³⁷⁶ .
Constitución Política decretada por la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos el 11 de octubre de 1972, y reformada en 1978, 1983, 1993, 1994 y 2004.	La Constitución Política de la República de Panamá norma el desenvolvimiento municipal por medio del Título VIII, Capítulo 2, Arts. 225 y 256 sobre el Régimen Municipal y de Provincias. Las reformas de 2004 estipularon el fortalecimiento de las municipalidades.
Ley de Régimen Municipal	También conocida como <i>Ley 106</i> del 8 de octubre de 1973, modificada por las leyes 52 y 53 del 12 de diciembre de 1984, desarrolla los capítulos constitucionales relativos al Régimen Municipal en todos sus aspectos, y establece los Cabildos y el Plebiscito como opciones de participación ciudadana en el ámbito local. Actualmente (julio de 2005) se han propuesto reformas al Régimen Municipal que están siendo discutidas por una comisión en la Asamblea Nacional.
Ley de Régimen de Corregimiento	También conocida como <i>Ley 105</i> del 8 de octubre de 1973, modificada por las leyes 52 y 53 del 12 de diciembre de 1984. Establece espacios de participación ciudadana a través de la conformación de las Juntas Comunales y Locales. En la primera mitad del año 2005 se habían propuesto reformas a esta Ley, en discusión en una comisión de la Asamblea Nacional.
Ley No. 51	Esta ley regula el régimen provincial y norma las relaciones interinstitucionales. Establece que los miembros de la Junta Técnica Provincial (autoridades gubernamentales provinciales) deben asesorar y brindar asistencia a los municipios en temas de su competencia.

376 Véase Pinilla-Vergara, 1999, libro en cuyos anexos se encuentra la legislación y decretos ejecutivos relativos al funcionamiento del régimen municipal y provincial.

C. Estructura orgánica y administrativa de la AGL

1. Base legal de la Asociación

Naturaleza jurídica que ampara a la asociación		
Dispone de estatutos: Sí		
Personería jurídica: Sí		
Pública:	Privada: X	
Asociatividad:	Voluntaria: X	Obligatoria

2. Personal

Numero y distribución del personal de la AGL por funciones				
Nivel	Denominación	Total	Hombres	Mujeres
Político	Comité Ejecutivo	10	9	1
	Presidente	(1)	(1)	0
Ejecutivo	Director Ejecutivo	1	1	0
Técnico	Técnicos/as	3	3	0
Administrativo	Personal administrativo	5	3	2
Otros	2 cooperante y 1 pasante ³⁷⁷	3	3	0
Total		22	19	3

3. Recursos financieros

Ingresos (2004). Fuentes de Financiamiento en US\$ dólares	
Aportaciones de miembros	31.047,50
Ingresos propios	-
Transferencias gobierno/Estado	448,05
Agencias internacionales	39.264,97
Otras fuentes	1.738,57
Otras fuentes	-
Total	72.499,09

³⁷⁷ Los dos cooperantes provienen uno del Ministerio de Gobierno y Justicia, y otra del Ministerio de Economía y Finanzas.

Egresos (2004). Según objeto del gasto en US\$ dólares	
Remuneraciones	14.735,00
Servicios	45.726,95
Suministros	2.276,82
Mantenimiento	9.695,17
Inversiones	-
Otros gastos	34,34
Otros gastos	-
Total	72.468,28

Segunda parte: Información adicional sobre el contexto

A. Contexto

1. Condiciones socioeconómicas del país

Panamá tiene una superficie de 78.200³⁷⁸ kms² y una población total de 3'228.000 (equivalente al 8.08% de la población de los 6 países centroamericanos investigados³⁷⁹), de la cual 1'920.660 (59.5%) es urbana y 1'307.340 (40.5%) es rural (CEPAL, 2004: 77). La población de sus áreas metropolitanas asciende al 50.5% (1'630.457) de la población del país, y comprende las ciudades de Panamá, Colón, San Miguel, Chorrera y Arraiján. En términos económicos, el crecimiento promedio de su PIB entre 2000-2003 fue de 2.8%. Entre 2000-2001 destinó a la educación el 4.9% del PIB, y a salud el 2.1% del PIB entre 1999-2002.

Sus indicadores sociales dan cuenta de un 34% de pobreza (2002), una tasa de desempleo del 11.8% (2004) y un índice de analfabetismo del 7% (CEPAL, 2004: 99). En lo relativo a los servicios públicos, hacia el 2002 la cobertura de agua potable llegaba al 90.8% de las viviendas³⁸⁰, la de alcantarillado al 72%, mientras la cobertura de recolección de la basura llegaba al 59.7% de las viviendas³⁸¹, según el censo de 2000, y en cuanto a cober-

378 Pero la CEPAL señala una extensión de 75. 517 km².

379 Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.

380 Aunque se hable de *agua potable*, la cifra en verdad sintetiza la existencia de agua corriente conducida por diversas *acueductos*: “acueducto público”, “acueducto de comunidad”, “acueducto particular” (dos tipos son señalados en las estadísticas), “acueducto fuera de la vivienda”, y, “acueducto fuera de la comunidad”, según reza la nomenclatura de los datos censales vistos en el archivo de la Contraloría en Panamá.

381 Según datos de archivos de la Contraloría General de la república, de 681, 799 viviendas censadas en 2000, un total de 407, 339 eran cubiertas por el carro recolector público o por carro recolector privado.

tura de luz eléctrica, según las cifras del mismo censo, de 681,799 *viviendas* censadas un total de 554,994 tenían luz eléctrica (o sea el 81.4%), en las cuales vivían, sin embargo, alrededor de 60% de la población, lo que arrojaría un déficit en la cobertura de ese servicio al 40% de la población.

Por su parte, el gasto en educación fue del 5.2% del PIB en 2000, y de 4.5% en 2001, según los últimos datos disponibles; mientras que el gasto en salud, entre los años 1999 y 2003, exhibió un promedio de 2.1% para esos 4 años.

2. Estructura político-administrativa del Estado

El tipo de Estado es unitario, fuertemente centralizado. Panamá contabiliza 9 provincias, 75 distritos como jurisdicción de los municipios, 621 corregimientos y 5 comarcas indígenas, registrando 2 áreas metropolitanas (Panamá y Colón).

El *Consejo Provincial*, compuesto por todos los Representantes de corregimientos electos y por los demás miembros que determine la Ley, que solo tendrán voz pero no voto en su seno, se reúne, una vez al mes, presidido por un *Gobernador* provincial (designado por el Ejecutivo central). Deben asistir también a las reuniones de este Consejo Provincial todos los Alcaldes/as, con derecho a voz. Esta instancia no constituye un órgano de gobierno local subregional, sino únicamente un órgano de consulta, tal como se desprende del texto constitucional (República de Panamá, 2004: 77-78).

Dividido el territorio, en términos político-administrativos en 9 provincias (Bocas de Toro, Coclé, Colón, Chirquí, Darién, Herrera, Los Santos, Panamá, Veraguas); se subdivide luego en 75 distritos que tienen sus respectivos Concejos Municipales; 621 corregimientos, que disponen de sus *Juntas Comunales*. La legislación municipal señala que estas Juntas Comunales deberán organizar las *Juntas Locales* “en cada una de las comunidades, barrios o regidurías del respectivo corregimiento, las cuales serán organismos auxiliares de aquellas”.³⁸² Existen además 5 comarcas indígenas (Kuna Yala, Emberá, Ngöbe Buglé, Madungandí y Wargandí). Estas últimas comprenden 9 distritos y 69 corregimientos.

Por otra parte, la República de Panamá tiene un *territorio revertido* en virtud del Tratado Torrijos-Carter, de administración especial³⁸³: el Canal de Panamá, al que se le dedica el *Título XIV* de la Constitución de 1972 (República de Panamá: 2004: 100-104). Entonces, Panamá sería el único país centroamericano que tiene un área de jurisdicción especial, pues en concordancia con lo que señala la propia Constitución Política, se ha creado una división política sujeta a régimen especial por razones de “conveniencia admi-

382 Según el Art. 12 de la Ley No 105. Véase Pinilla-Vérgara, 1999: 123.

383 El Art. 290 de la Constitución Política de Panamá reza: “Ningún gobierno extranjero ni entidad o institución oficial o semioficial podrán adquirir el dominio sobre ninguna parte del territorio nacional, salvo cuando se trate de las sedes de embajadas de conformidad con lo que dispone la Ley” (República de Panamá, 2004: 89).

nistrativa o de servicio público”, que es el Canal de Panamá. Como *Persona Jurídica autónoma de derecho público*, creada constitucionalmente, esta área se denomina “Autoridad del Canal de Panamá” (Art. 316 de la Constitución), y se encuentra administrada por una *Junta Directiva* de once miembros, nombrados por las autoridades panameñas: Ejecutivo y Legislativo (Art. 318 de la Constitución). A veces, este territorio se dice administrado por una “Autoridad de la Región Interoceánica”, como se la llama también.

3. Situación de los municipios como instituciones de representación política

Panamá contabiliza 9 provincias, 75 distritos como jurisdicciones de los municipios, 621 corregimientos y 5 comarcas indígenas, registrando 2 áreas metropolitanas (Panamá y Colón).

La máxima autoridad municipal es el/la Alcalde/sa, cuyo gobierno se extiende por cinco años, mientras los/as representantes de los Corregimientos son los/as Concejales/as. El 2 de mayo de 2004 se realizaron las últimas elecciones de autoridades seccionales. En los gobiernos locales, al parecer, se encuentran representados todos los partidos políticos dados los espacios de concertación y negociación que éstos promueven en los procesos electorales de aquellos municipios en donde ninguno exhibe mayoría absoluta, todo lo cual contribuiría al fortalecimiento de la democracia local³⁸⁴.

Fue en septiembre de 2004 que los municipios de Panamá aumentaron a 75 con la creación del M. de Mariato y se añadieron 42 nuevos corregimientos, contabilizándose el total actual de 621. Además se creó la comarca de la etnia Ngöbe Buglé integrada por siete municipios, con una estructura similar a la de las demás provincias, pero respetando sus costumbres y tradiciones. Según la fuente citada, esta nueva división “altera significativamente la distribución político administrativa existente, ya que ... sus territorios se segrean... de los ya existentes”, se incorporan nuevas autoridades a la gestión de los gobiernos locales “a los cuales hay que darles apoyo y seguimiento”, en el marco de “municipalidades que a duras penas cuentan con recursos para atender lo cotidiano”, aspectos que no se habrían considerado en la creación de dichas unidades político-territoriales.

Al parecer, en Panamá no se han normado suficientemente todavía las transferencias del presupuesto general del Estado a los gobiernos locales, pues existe transferencia a 54 de los 75 municipios, sin que exista fórmula universal para efectivizar esta transferencia. Se registra entonces la figura de la “subvención” o “subsidio”. Así, se indica que de los 75 municipios, 54 (72%) –dos de cada tres– serían “subsidiados”, y, por ende, inhabilitados para ejecutar una política presupuestaria. Según una fuente el monto total de estos

384 Los partidos políticos representados en los gobiernos locales son: Partido Arnulfista (ARN), Cambio Democrático (CD), Molirena (MOL), Libre Postulación (LibrePos), Liberación Nacional (LN), Partido Popular (PP), Partido Revolucionario Democrático (PRD), Solidaridad (SOL).

subsidios representó menos del 0.01% del presupuesto nacional en el año 2004, alcanzando a cubrir, a duras penas, los gastos operativos de tales municipios.

Los municipios “autónomos” o “autosuficientes” son los que tienen la capacidad de proveerse de recursos propios, especialmente a través del ejercicio de la facultad impositiva o tributaria (creación de impuestos, tasas, derechos y contribuciones)³⁸⁵. En estos casos, los presupuestos municipales se diseñan en función de la estructura de sus ingresos. Sin embargo, dicha autonomía es socavada por el Estado central, cuando emite contratos-leyes que exoneran del pago de impuestos municipales a las empresas constructoras de grandes proyectos ejecutados en los territorios municipales, creando una tensión, incluso, con las disposiciones constitucionales³⁸⁶. Por otro lado, un gran número de municipios “autónomos” no cuenta con sistemas para monitorear la ejecución presupuestaria, por lo que se les aplica la *Ley General de Presupuesto del Estado* y reglamentaciones y decretos para la contención del gasto, de manera que, aunque cuenten con los recursos necesarios para invertir en el ámbito local, están impedidos de hacerlo.

Todo ello configura la escasa importancia económica y debilidad financiera de los gobiernos municipales, vis a vis el Estado central, reflejada en los siguientes datos adicionales, señalados por una fuente consultada en donde se afirma que:

- “Solo un 2.75% de los gastos públicos totales son ejecutados por los gobiernos municipales frente a un promedio de 6% de los demás países centroamericanos”.
- “Los gastos presupuestados por la totalidad de los municipios representan el 0.5% del PIB, en tanto los del gobierno central llegan cerca del 20%”.
- “El promedio de inversiones municipales anuales es de US\$0.5% per capita”³⁸⁷.

La Contraloría General de la República fiscaliza las rentas y gastos municipales y solo les permite comprometer recursos en función de los saldos disponibles en caja, por lo que no pueden cerrar su año fiscal con déficit financiero (aun cuando sí presupuestario). Por último, los municipios panameños no tienen capacidad de endeudamiento: toda gestión en esta dirección debe someterse al Consejo Económico Nacional y luego ser considerada por el Consejo de Gabinete para su aprobación, haciendo este trámite largo y tedioso por lo que muy pocos municipios se someten a él.

385 El Art. 245 de la Constitución estipula: “Son municipales los impuestos que no tengan incidencia fuera del Distrito, pero la Ley podrá establecer excepciones para que determinados impuestos sean municipales a pesar de tener esa incidencia. Partiendo de esa base, la ley establecerá con la debida separación las rentas y gastos nacionales y los municipales” (República de Panamá, 2004: 75).

386 El Art. 248 de la Constitución dice: “El Estado no podrá conceder exenciones de derechos, tasas o impuestos municipales. Los Municipios solo podrán hacerlo mediante acuerdo municipal” (República de Panamá, 2004: 76).

387 Véase DC, facilitado por FEMICA, carpeta sobre Panamá.

A la debilidad económica, debe añadirse la debilidad institucional y de sus recursos humanos. Solo 12 municipios (16%) han aprobado la implementación de “manuales genéricos de cargos”, adoptando estructuras de personal acordes a sus realidades y posibilidades. Por lo demás, los municipios panameños no han institucionalizado ni normado una carrera administrativa municipal y un sistema de capacitación que permita la estabilidad y superación de sus recursos humanos. Aun cuando el Estado ha implementado programas de capacitación y asistencia técnica para los municipios, sus autoridades y funcionarios/as, éstos no obedecen a una política de inversión eficiente en ese campo, orientada al fortalecimiento municipal. Por otra parte, la asistencia técnica es muy puntual, especialmente dirigida a asesoría legal en régimen municipal.

En los últimos años se registra la emergencia de mancomunidades como estrategia para promover el desarrollo regional, en el marco de disposiciones constitucionales orientadas a promoverlas³⁸⁸. Las mancomunidades pueden comprometer la asociación o fusión de dos o más municipios, e inclusive, la unificación de su tesoro y administración fiscales. Su autoridad máxima es el Concejo Intermunicipal conformado por los Alcaldes de las municipalidades y un número representativo de Concejales, y administrado por un Gerente escogido a través de un concurso por un comité seleccionador compuesto por connotadas figuras académicas y empresariales de la región. Hacia agosto de 2005 existían 3 mancomunidades: la *Asociación de Municipios de Los Santos*, organizada inicialmente con el apoyo de FUNDEMUCA para desarrollar proyectos turísticos a fin de incentivar la economía regional y que posteriormente se transformó en un organismo dedicado al cobro y apoyo técnico a las municipalidades miembros; la *Asociación de Municipios de Veraguas*³⁸⁹, conformada para desarrollar proyectos orientados a actualizar sus catastros y a mejorar su gestión en el uso de los suelos y ejidos (actualmente -2005-, su programa de levantamiento catastral le ha permitido mejorar significativamente sus ingresos en materia de utilización de ejidos); y la *Asociación de Municipios de la Comarca Ngöbe Bugle*, establecida para poder acceder a recursos que le posibiliten el desarrollo de proyectos (entre otros, de construcción de infraestructura).

4. Indicador político de descentralización del país

Los servicios que prestan los municipios son: administración de justicia (Corregidurías), policía municipal, catastros e ingeniería municipal, recolección, manejo y dispo-

388 El Art. 238 de la Constitución señala: “Por iniciativa popular y mediante el voto de los Concejos, pueden dos o más Municipios solicitar su fusión en uno o asociarse para fines de beneficio común. La Ley establecerá el procedimiento correspondiente”. (República de Panamá, 2004: 74).

389 Congrega a los municipios de Soná, Río de Jesús, Montijo y Atalaya en la provincia de Veraguas.

sición de desechos sólidos, mercados públicos, mataderos, cementerios, ornato municipal, biblioteca y acueducto. Otorgan permisos para el expendio de bebidas alcohólicas y para la extracción de materiales no metálicos; cobran impuestos para el degüello bovino; y otorgan la exoneración de gravámenes municipales para actividades lucrativas. La gestión de servicios ambientales data de 1998, con la promulgación de la *Ley General del Ambiente* o *Ley No. 41* que sanciona la transferencia de dichas competencias a las municipalidades. Sin embargo, a la fecha (julio 2005), solo dos municipios (2.7% del total) contaban con unidades de gestión ambiental. Adicionalmente, las reformas constitucionales de 2004 le otorgarían atribuciones para el desarrollo de su territorio y la promoción de la participación ciudadana.

De su parte, y como ha sido ya indicado, el Estado central tiene amplias competencias de orden económico-financiero, jurídico, de control y fiscalización sobre los municipios que limitan bastante su campo de acción. En los últimos años, particularmente a partir de 1996, al parecer, esta tendencia *fuertemente centralista* se estaría revirtiendo³⁹⁰. Habrían entonces, al menos ciertos indicios (más que indicadores concretos) de una descentralización política, que merecen ser mentados:

- La tendencia, expresada en las reformas constitucionales de los últimos años que elevaron a rango constitucional la política de descentralización del Estado. Habría en esta realidad jurídica la expresión de una voluntad pro-descentralización.
- En esa línea, la creación de los Consejos Consultivos (de corregimientos y distritales), posteriormente reunidos en el Consejo Provincial, como instancias de relacionamiento con el gobierno central para la solución de los problemas de las localidades, *podría* contribuir a una política de descentralización. Esto expresaría, en mi opinión, la existencia de instituciones reales que “trabajan” en la descentralización política³⁹¹.
- Asimismo, la *Ley 105* (Régimen de Corregimiento), abre el compás para la participación ciudadana a través de la conformación de las Juntas Comunales y las Jun-

390 Es necesario destacar que los directivos de AMUPA son muy alertas a esta tendencia. En junio de 2001, AMUPA adoptó una importante RESOLUCIÓN No 31 instando a los poderes públicos y a la sociedad panameña de la necesidad de hacer efectiva la promesa y el compromiso sobre la descentralización adoptados por todos los candidatos a la presidencia de la república, comúnmente llamados “el Pacto por la Descentralización y el Desarrollo Local”.

391 El 13 de julio de 2005, organizado por AMUPA, el Ministerio de Gobierno y Justicia y con el apoyo del PNUD, se celebró un seminario para autoridades locales sobre “Descentralización del Estado para más Eficiencia y Democracia”. En dicho evento, llamado “Propuesta sobre Descentralización”, al que pude asistir solo parcialmente, escuché criterios que me indicaban la existencia de apoyos, voluntades y experiencias que se estarían institucionalizando ya en un proceso que “trabaja” la descentralización en Panamá.

tas Locales que permitirán que el Estado llegue a la ciudadanía a través de estas estructuras descentralizadas³⁹².

- La existencia de mancomunidades de municipios con existencia de Consejos Inter-municipales.

5. *Las Asociaciones de Gobiernos Locales (AGLs)*

En Panamá existen las siguientes AGLs: 1) la Asociación de Municipios de Panamá (AMUPA), que congrega a las 696 autoridades locales de los 75 municipios (75 Alcaldes y 621 Concejales –Representantes de Corregimientos); 2) la Asociación de Alcaldes de Panamá (ADALPA), creada en 1994, que defiende los intereses reivindicativos de los alcaldes y constituye una mediación de los municipios con las instituciones del Estado central; y la Coordinadora Nacional de Representantes de Corregimiento (CONAREC), gremio sin personería jurídica que coordina las relaciones con el gobierno.

En el ámbito regional existen cuatro AGLs: la *Asociación de Municipios de Veraguas*, que aglutina a 4 municipios de esa provincia; la *Asociación de Municipios de Los Santos*; la *Asociación de Municipios de la Comarca de Ngobe Bugle*; y la *Asociación de Municipalidades de Coclé*.

Tercera parte: Ejes temáticos

A. Representatividad

6. *Estructura orgánica (órganos, orgánico funcional) y modo de funcionamiento*

Luego de un largo proceso de gestación institucional que se remonta a las décadas de los años 1940, y a varios intentos organizativos (Femica, 1995: 107), el asociativismo municipal nacional en Panamá nació formalmente en 1992 con la *Asociación Nacional de Alcaldes (ADALPA)*. Fue de la concurrencia y convergencia de la ya existente, pero sin personería jurídica, *Coordinadora Nacional de Representantes de los Corregimientos (CONAREC)*, con ADALPA, que surgió la AMUPA en 1996³⁹³.

392 Sería importante observar cual es el estado actual de su real funcionamiento. Es decir, si efectivamente pasaron del texto de la ley a la vida política comunitaria.

393 Sin embargo, existen, en las fuentes consultadas, discrepancias sobre el año de su fundación. Así por ejemplo otra fuente señala: “(L) os días 25 y 26 de agosto de 1994 en la ciudad de Panamá, tuvo lugar un importante seminario en donde la Federación de Municipios del Istmo Centroamericano (FEMICA) y las asociaciones Nacionales de municipalidades Centroamericanas, expusieron sus experiencias municipales a los alcaldes panameños recién electos... La reunión concluyó con la formación de la Asociación de Alcaldes de Panamá (AMUPA), y la elección de su primera Junta Directiva con representación de todas las Provincias del país” (Femica, 1995: 109-110).

Sea esto como fuere, AMUPA es una entidad civil, privada, con personería jurídica y *asociatividad voluntaria*. Su asesor legal la caracteriza como “una ONG” (Instrumento 8: 2, AMUPA). Sus principales objetivos se orientan a la defensa de la autonomía municipal y su fortalecimiento institucional, el otorgamiento de asistencia técnica, la promoción de ésta por parte del gobierno central y la cooperación internacional, y la promoción e impulso de una carrera de Administración Municipal en las universidades panameñas³⁹⁴. Sus miembros son “todos los Municipios del país, los cuales estarán representados por sus respectivos Alcaldes y por un Honorable representante o Concejal designado por el Consejo Municipal del respectivo Municipio”³⁹⁵. Es decir, son miembros los 75 alcaldes municipales, un representante de los concejales municipales. Sin embargo, existe una cierta ambigüedad respecto aunque sean o no también miembros de AMUPA los 621 concejales de corregimientos y comarcas, y se registra en las entrevistas la mención de considerar también como asociadas a sus organizaciones fundadoras³⁹⁶.

Sus órganos directivos son: la Asamblea General de Municipios, la Junta Directiva, las Comisiones Permanentes y especiales, y la Dirección Ejecutiva. La Asamblea se reúne una vez al año en forma ordinaria para aprobar el presupuesto, definir las políticas, conocer y aprobar los informes de gestión, elegir sus autoridades, acordar cuotas y tratar los asuntos relativos al municipalismo. Entre 2003-2004 se reunió en dos ocasiones con el objeto de conocer y aprobar el plan operativo, el presupuesto, la agenda gremial y las reformas estatutarias. La Junta Directiva está integrada por 20 personas (10 principales y 10 suplentes) que asumen roles de Presidente (máxima autoridad), Vicepresidente, Secretario, Tesorero, Primero y Segundo Fiscal y Primero y Segundo Vocal. Registra también un subsecretario y un subtesorero. Este organismo es electo para un período de 30 meses, mientras sus autoridades lo son para uno de 60 meses, lo que permite la alternabilidad de dos juntas, presididas –según lo estipulan sus *Estatutos*- la una por los/as Alcaldes/sas y la otra por los/as Representantes de los Corregimientos. En los Estatutos se indica que el período de la JD es de 30 meses y que la alternabilidad se da entre los Alcaldes y los miembros del Consejo Municipal cada uno por 15 meses). Dicha alternabilidad se hace extensiva al resto de posiciones del organismo.

La elección se realiza en la asamblea donde participan 75 Alcaldes y 75 Concejales designados por sus Concejos Municipales. Las nóminas obedecen a la capacidad de negociación y liderazgo que exhiban los/as candidatos/as, evidenciándose hasta el momento, la

394 En varias entrevistas se mencionó este tema, pues Panamá aún carecía, a la fecha de mi visita (julio de 2005), de una carrera de administración municipal, ya consolidada en países vecinos como Costa Rica.

395 Según reza textualmente en el Capítulo II de los *Estatutos*, Art. 4. pag. 2. Recuérdese que la asociatividad de cada municipio es voluntaria y que requiere de un Acuerdo o Resolución del Cabildo.

396 Es posible que estos puntos sean tratados en la próxima reforma a los Estatutos.

representatividad de todos los partidos políticos en estos procesos en todas las provincias y comarcas. Cabe señalar que la AMUPA cuida de mantener la representatividad de todas las provincias, las étnias y las mujeres en sus procesos electorales internos³⁹⁷. A la penúltima elección de Junta Directiva (2003) concurren el 86% de sus miembros y a la última (2004) el 90%, y por primera vez se permitió la reelección de su Presidente (¿desplazándose el compromiso de alternabilidad?). La Junta Directiva, con atribuciones políticas y de decisión y control en lo administrativo, sesiona pasando uno o dos meses y sus reuniones no se llevan a cabo solo en la sede. En dos años (2003-2004) se reunió 16 veces. Además de la Asamblea, registra otra estructura de representación y decisión colectiva: el congreso, que se reúne anualmente (generalmente en junio) y cuyo objetivo primordial es discutir, aprobar e impulsar acciones orientadas al fortalecimiento de los municipios y sus autoridades.

En la actualidad (2005) AMUPA se ve a sí misma en un proceso de transición. Las metas alcanzadas han contribuido a elevar su credibilidad redundando en el fortalecimiento del gremio, de manera que, en corto tiempo se abocará a realizar “los cambios tanto institucionales como normativos que le permitan estar consolidada tanto económica como estratégicamente, para hacer frente a los nuevos retos (generados por) los cambios y transformaciones que se están dando en nuestro país y en la región”.

7. Cobertura de representatividad por rango de municipios según su población

Municipios según tamaño de población (2005)

Rangos	Número	No. de municipios miembros de la AGL (Alcaldes)	%
Menos de 10.000 hab	26	26	34.7 %
10.000-50.000	39	39	52.0 %
50.001-100.000	4	4	5.3 %
100.001-300.000	4	4	5.3 %
300.001-1'000.000	2	2	2.7 %
Más de 1'000.000	0	0	0.0 %
Total municipios	75	75	100%

Elaboración del investigador en base a los datos del archivo de la población por municipios obtenidos en la Con-

397 Por ello, a pesar de sus pocos años de formación ya ha sido dirigida por una Alcaldesa.

8. Recursos humanos y sus capacidades

La AMUPA registra una planta institucional de 22 personas (10 en el nivel político y 12 en el técnico-administrativo) de los cuales 19 son hombres (86.4%) y 3 (13.6%) mujeres. El nivel técnico-administrativo está integrado por el Director Ejecutivo, 3 técnicos/as, 5 administrativos/as, 2 cooperantes y un/a pasante. El asesor legal no percibe salario sino honorarios por trabajos pagados por otro municipio. El personal exhibe capacidades y destrezas idóneas para el cumplimiento de sus funciones aun cuando su número sería insuficiente, calculándose un déficit del 66%. En el 2004 se capacitó a toda su planta y 5 funcionarios/as siguieron cursos de profesionalización en desarrollo local y ambiente. La AMUPA apoya a los empleados que se capacitan por su cuenta. Aun cuando directivos indican que el actual orgánico-funcional es conveniente a su gestión, un funcionario señala que, en el momento actual, se está impulsando su reforma (Instrumento 10: 2, AMUPA). En cuanto a los salarios, no hay consenso en cuanto a su competitividad en el mercado laboral local: para sus directivos son bajos, mientras el contador indica que “el que menos gana aquí gana por encima de los salarios del mercado laboral para el mismo cargo” (Instrumento 10: 3, AMUPA)..

9. Percepción de las capacidades técnicas y administrativas por parte de miembros y asociados

Entre los informantes externos entrevistados no hay consenso en torno a este punto. Para los Alcaldes, la AMUPA tiene capacidad técnica para apoyar a las municipalidades en sus demandas de representación, capacitación y asistencia técnica, así como capacidad administrativa para manejar eficientemente los fondos de la cooperación, aun cuando señalan “limitaciones económicas” por lo que “no pueden suplir la demanda de todos los municipios” (Instrumento 9: 2, AMUPA). También responden positivamente en cuanto a la capacidad de réplica entre los municipios de la capacitación y asistencia técnica recibida por la asociación de parte de otras instituciones. En cambio las entidades públicas e internacionales entrevistadas no le reconocen capacidad técnica, aun cuando sí administrativa y en lo referente a la réplica de su capacitación ofertada, una responde positivamente y otra aún “no ve resultados” (Instrumento 11: 8, AMUPA).

10. La representatividad política de la AGL

En una semana la Dirección Ejecutiva recibió 29 visitas de alcaldes, funcionario/as y técnicos/as para tratar cuestiones técnicas, administrativas y políticas de las municipalidades, y, en el último trimestre, su Director Ejecutivo realizó 23 visitas a los miembros. En el mismo período se reunió en cuatro ocasiones con ministros y congresistas para tratar temas del municipalismo y los Ministerios de Finanzas y Gobierno, así como la Procuraduría le solicitaron sus criterios en torno a temas de planificación y régimen administrativo municipal, y sobre las funciones de las autoridades locales en la justicia poli-

civa³⁹⁸. Asimismo, realizó consultas políticas entre sus miembros sobre el empoderamiento de AMUPA frente a la descentralización y la creación del Instituto de Fomento Municipal (INFOM). En el período en mención las más importantes iniciativas impulsadas han sido el Plan Estratégico de AMUPA y la propuesta de los lineamientos básicos para el proceso de descentralización del Estado panameño. Asimismo, ha participado en la elaboración de estrategias para la incidencia política de AMUPA y el logro de la cooperación internacional. Cabe ampliar algo más sobre esto.

La AMUPA está impulsando “la formulación de una propuesta consensuada por parte de las propias autoridades locales para la modernización del régimen municipal y de corregimiento que los adecúe a las reformas constitucionales y a los avances en materia de gestión municipal”, a ser tramitada y aprobada por la Asamblea Nacional. El proyecto de ley definirá “claramente las atribuciones y competencias de las autoridades municipales, promoverá la participación ciudadana, la transparencia en la gestión municipal, la rendición de cuentas y la carrera administrativa municipal”. La asociación está estableciendo las alianzas, negociaciones y *lobbies* conducentes al éxito de esta empresa. Otra meta, derivada de la aprobación de esta ley, sería “la creación de la *Comisión de Asuntos Municipales* en la Asamblea Nacional, que permita la articulación e interlocución entre los municipios, sus autoridades y los diputados para una plena discusión y divulgación de todas las leyes y normas ... que tengan incidencia en el ámbito municipal”. Por otro lado, se encuentra en negociaciones, a alto nivel, con organismos gubernamentales³⁹⁹ y el PNUD para la implementación del *Plan Nacional para el Fortalecimiento Municipal y Apoyo a la Descentralización*, “que permitirá contar con fondos, técnicos y programas para desarrollar un programa de capacitación intenso y permanente, lo mismo que replicar los programas y proyectos que lleven avances tecnológicos y metodológicos a los municipios”. Igualmente, se ha verificado un acercamiento de la asociación con el Secretario Nacional Anticorrupción y el Procurador General de la Administración orientada al desarrollo de programas y proyectos que redunden en una gestión más eficiente, eficaz y transparente de las autoridades locales. Frente a “la intención de implementar un Instituto como órgano coordinador para el proceso de descentralización, las autoridades locales a través de su asociación dejaron sentir su opinión ... y generaron su propia propuesta”. También hizo “sentir la opinión de (sus) agremiados” “a la hora de la discusión de las reformas constitucionales en la Asamblea Nacional”. De ahí que, actualmente, la AMUPA sea tomada en cuenta para la discusión de temas y materias relacionadas con los municipios.

398 Compete al juzgamiento de faltas menores cometidas en los Corregimientos.

399 Presidencia de la República, Procuraduría de la Administración, Ministerio de Economía y Fianzas, Dirección de Gobiernos Locales del Ministerio de Gobierno y Justicia, Contraloría General de la República.

11. Percepción de la representatividad política de la AGL por parte de miembros y asociados

Para los dos Alcaldes entrevistados, la AMUPA sí representa adecuadamente a las municipalidades frente al gobierno y otras entidades; sus autoridades tienen legitimidad pues “se eligen en Asamblea General con todos los representantes sin distinción de clase de los municipios” (Instrumento 9: 3, AMUPA); y su política institucional responde a las directrices de los municipios. Uno de ellos señala: “Cuando AMUPA no existía los municipios andaban cada uno por su propia línea y no había una fuerza directriz única. Hoy se pelea por los 75” y otro indica que en el momento actual se quiere profundizar la democracia interna con “la participación de las minorías, pues hoy... se conforma con el gobierno de turno, sin ... minorías” (Instrumentos 9: 3, AMUPA). Los funcionarios gubernamentales e internacionales entrevistados reconocen que tiene legitimidad pero consideran que no representa adecuadamente a las municipalidades frente al gobierno pues “le falta apoyo técnico” e “incidencia política”. “Falta una buena comunicación con los municipios y tienen un problema estatutario que atañe a la representación política, pues no se establece claramente la representatividad de todos los partidos políticos” (Instrumentos 11, 12: 3, AMUPA). En cuanto a la política institucional, para el funcionario gubernamental ésta responde a las directrices de los municipios, mientras el funcionario internacional indica que sigue la de los partidos políticos representados en su Junta Directiva.

B. Comunicación

12. Estrategia de comunicación e interlocutores

No dispone aún de una estrategia de comunicación escrita, formalmente dada. Sin embargo, en los mismos estatutos de la AMUPA se plantea que entre los derechos y obligaciones de sus miembros se encuentra el “recibir informes, memorias, planes y programas de la Asociación”⁴⁰⁰

13. Sistemas y medios de comunicación más utilizados

Los sistemas de comunicación más utilizados con sus miembros son oficios y circulares escritas, teléfono y fax. También se recurre a la comunicación persona a persona y al correo electrónico (al parecer, más utilizado por el Director Ejecutivo).

14. Condiciones técnicas para la comunicación (equipos, archivos, instalaciones)

Dispone de acceso individual a Internet, correo electrónico, línea telefónica directa y acceso fácil a fax. No tiene página web (está en preparación). Contabilizando sus equipos, registra 1 línea telefónica y 2 computadoras con acceso a Internet y correo electrónico (no en red). Este número es insuficiente para el cumplimiento de sus tareas, precisándose su sustantiva multiplicación. Para la comunicación urgente recurre al fax que llega efectivamente al 80% de sus miembros. Se comunica también a través de medios impresos registrando en el último año los siguientes productos comunicacionales: 1 revista con un tiraje de 1.000 ejemplares, 3 cuadernos de capacitación con un tiraje de 3.000 unidades, ambos distribuidos en un 100%. Aun cuando no había remitido en el último trimestre ningún boletín de prensa, en el mismo período había recogido 360 recortes de prensa.

15. Condiciones técnicas para la comunicación de sus miembros/asociados

La gran mayoría de municipios “no cuentan con las herramientas tecnológicas (computadoras, servidores y programas), auxiliares para un buen flujo comunicacional”. Se pueden identificar municipios “con un parque computacional significativo, pero ... subutilizado”, pues, no está organizado en red con una amplia base de datos y se encuentra en manos de funcionarios/as no capacitados/as para su manejo. Las autoridades municipales utilizan los medios de comunicación locales (prensa, radio, TV), para informar sobre su gestión o responder a cuestionamientos, “pero esto no obedece en la mayoría de los casos a una política de información y Relaciones Públicas diseñada a lo interno de los municipios”. Así, son pocos los municipios que editan memorias anuales. En el año 2004 un buen número de municipios aprobó partidas para la instalación de Internet. Hacia febrero de 2004 eran 15 y en la actualidad (2005), aproximadamente 20 (27%) los municipios con acceso a este moderno sistema⁴⁰¹. Por otro lado, en 2004, 8 municipios⁴⁰² participaron en el programa EMUNI Panamá, impulsado por AMUPA en alianza con la Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología (SENACYT), para confeccionar un portal de información municipal del país, al que, lamentablemente, no se le ha dado continuidad. Hacia julio 2005 solo el Municipio de Panamá (1 de 75, es decir, el 1.3%) contaba con página web y se encontraba preparando su oferta de servicios vía Internet.

16. Descripción del flujo comunicacional de la AGL

La asociación sí mantiene un registro de la entrada y salida de correos electrónicos. En el último trimestre envió 780 y recibió 702 mensajes electrónicos de sus miembros y aliados (cooperantes internacionales y organismos gubernamentales) (un promedio de

401 Según el Ing. Fernando Martínez de AMUPA (Instrumento 5: 4, AMUPA).

402 Inicialmente se integraron 14 municipios.

13 enviados y 12 recibidos diariamente). Individualmente considerados, en un día su Director Ejecutivo envió 41 y recibió 16 mensajes electrónicos de sus miembros, entidades de cooperación nacional e internacional y ONGs. El mismo día realizó 15 y recibió 10 llamadas telefónicas de sus asociados y también ingresó al Internet. A su parecer, el 15% de sus miembros no tienen comunicación con la AMUPA.

17. La comunicación vista por los informantes externos

Los dos Alcaldes y el funcionario internacional indican que siempre se comunican con los municipios a través de la AMUPA, mientras el funcionario gubernamental indica que prefiere relacionarse directamente con los municipios. Los principales canales de comunicación entre la AMUPA y los Alcaldes entrevistados son oficios y circulares escritas, teléfono, fax y persona a persona. Con los funcionarios de gobierno e internacional son más directos aún: principalmente persona a persona, teléfono y fax.

18. Comunicación de la AGL con FLACMA

Los/as funcionarios/as de AMUPA habían ingresado en cinco ocasiones a la página web de FLACMA durante el último mes. De los informantes externos entrevistados, dos desconocían la existencia y trabajo de FLACMA y dos (un alcalde y el funcionario gubernamental) sí estaban informados sobre IULA-FLACMA⁴⁰³.

C. CAPACITACIÓN

19. La capacitación a los municipios

Ocho funcionarios hacen trabajo de campo con los municipios. En el último trimestre (abril-junio/2005), ellos dedicaron el 10% de su tiempo a ofrecerles capacitación y asistencia técnica, habiéndose organizado 12 eventos formativos en torno a temas de gestión-administración, descentralización, gobernabilidad, administrativos y jurídicos, en los que participaron 75 municipios con un total de 160 asistentes. En cuanto a la infraestructura para la capacitación, cuenta con una sala de reunión con capacidad para 20 personas y no dispone de biblioteca. En el último trimestre (abril-junio) utilizó por seis ocasiones salas externas para capacitar a 300 personas. "Algunos programas y proyectos gestionados por la AMUPA... han permitido, a través de ejercicios pilotos, incorporar técnicas, sistemas y modelos de gestión a nivel municipal..."

403 No siempre se diferenciaba a "IULA" de "FLACMA", por lo que se puede colegir que la marca *Flacma* no estaba aún posecionada.

20. Recuperación y sistematización de prácticas exitosas

La AMUPA ha difundido entre sus miembros prácticas exitosas en áreas de capacitación y formación, gobierno electrónico e información territorial. Desconocen las bases de datos de buenas prácticas municipales de Hábitat, FEMUN, PGU, URBANET y de PIMEX. Entre los informantes externos entrevistados se considera que debería difundir nacional e internacionalmente sus experiencias exitosas en *capacitación* (en el manual de funciones para Alcaldes; participación ciudadana; inducción a Alcaldes y Concejales electos); en *descentralización* (posicionamiento e incidencia política; lucha por conseguir autonomía financiera); en *aspectos jurídicos* (la Ley de Descentralización de la que ha sido gestora; la nueva Ley de Régimen Municipal); en *fortalecimiento institucional* (los “manuales de cargos” municipales); en planificación (diseño de planes estratégicos municipales). En cuanto al ámbito *político* se destaca su experiencia exitosa de unificación y representación de todos los municipios y la participación y liderazgo en el CONADEL (Consejo de Desarrollo Local), y también su participación en FEMICA y en FUNDEMUCA y sus Congresos Nacionales con presencia del gobierno central.

D. Cooperación

21. Alianzas

AMUPA ha recibido asistencia técnica, financiera de organismos internacionales, tales como BID, CAF, USAID, FUNDEMUCA, AECI, FEMICA, UN Habitat, PNUD, BID, y la OEA. Con la mayoría de ellos también mantiene interlocución política. De la GTZ ha recibido asistencia técnica. Entre los organismos nacionales, mantiene interlocución política con la Presidencia de la República. En el ámbito de Ministerios (Economía, Gobierno y Justicia) y de la Asamblea Nacional su cooperación es técnica, financiera y de interlocución política. Precisamente, en el momento actual (2005) cuenta con dos cooperantes de los mencionados ministerios y con la Asamblea Nacional estaría por firmar (julio/2005) un convenio para el intercambio de información y asesoría técnico-jurídica en el campo de la capacitación institucional. Adicionalmente, mantiene una relación de asistencia técnica con el Ministerio de Salud y la Autoridad Nacional del Ambiente.

Con la Fundación DEMUCA y la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), a través del Fondo Mixto Hispano-Panameño de Cooperación, ha desarrollado proyectos para su fortalecimiento institucional y el de los municipios. Con UN Habitat/PNUD y en cooperación con el Centro Istmeño de Modernización de la Administración Pública (CIMAP), y la Procuraduría de la Administración ha implementado el proyecto “Sistema de Información y Gestión Territorial Multifinalitaria” (SIGTEM) para el levantamiento de planos catastrales y conocimiento del uso del suelo en el M. de Soná. Con la SENACYT ha desarrollado el programa EMUNI (municipios electrónicos) encaminado a

capacitar al personal municipal y elevar su eficiencia⁴⁰⁴. Con el Centro de Acción Social de Panamá y la Fundación Soros ha realizado eventos de capacitación con alcaldes y concejales para confeccionar un Código de Ética Municipal y promover una gestión transparente. También ha establecido alianzas con entidades privadas (universidades, empresas y consorcios). Hacia julio/2005 registraba los siguientes proyectos en ejecución: “Apoyo a la descentralización” (PNUD); “Fortalecimiento municipal” (FUNDEMUCA); “Encuentro nacional de mujeres municipalistas” (AECI); “Programa de desarrollo municipal y apoyo a la descentralización” (BID); “Equidad de Género” (FEMICA); “Iniciativa ciudadana pro integridad” (F. SOROS/OSI). Cabe indicar que AMUPA lidera los proyectos pero “no administra los dineros de la cooperación” (Instrumento 10, AMUPA).

Además de estos socios, los informantes externos entrevistados pudieron identificar otros aliados: entre los nacionales, Dirección de Gobiernos Locales, Instituto Panameño de Desarrollo Humano y Municipal (IPADEHM), Centro de Acción Social de Panamá (CEASPA), Instituto para el Desarrollo Local (INADE); entre los internacionales, CONFEDLCA.

22. La cooperación vista desde los aliados

Todas las instituciones externas entrevistadas mantienen proyectos con AMUPA en áreas de fortalecimiento institucional, capacitación, asesoría técnica, planificación y aspectos jurídicos. Solo la entidad gubernamental no había participado en la formulación de los planes estratégicos y operativos de la asociación: el resto sí, y en todo el proceso. Las dos municipalidades, de su parte, habían recibido apoyo técnico y financiero y contado con el apoyo de la asociación en el plan operativo del 2004 en distintas áreas: administrativa, de capacitación, gobernabilidad y financiamiento. Los alcaldes entrevistados indicaron que, gracias a sus sugerencias, la asociación incorporó nuevos temas a su gestión en áreas de descentralización, ambiente, género, gobernabilidad, programa de tierras, catástrofes, pobreza y gobierno electrónico. Asimismo, en el plan operativo del 2004 del organismo internacional entrevistado se había trabajado para el fortalecimiento institucional de la asociación en varias áreas (administrativa, financiera, capacitación, gobernabilidad, comunicación y planificación). Para todas las entidades indagadas (municipios, organismo gubernamental e internacional) la AMUPA constituye un socio estratégico válido para su trabajo en el país en todas las áreas pertinentes al municipalismo (propuestas de reformas jurídicas, defensa de la autonomía municipal, relación política con el gobierno, fortalecimiento municipal, descentralización, capacitación y asistencia técnica).

404 Este proyecto “no llegó a su conclusión”. Al parecer la nueva directiva de la SENACYT no le dio continuidad.

23. *Percepción de la AGL como mediación entre municipio/Estado central/CTI por parte de miembros y asociados*

Un alcalde y el funcionario del organismo internacional entrevistado indican que prefieren trabajar por intermedio de la asociación; mientras otro alcalde y el funcionario gubernamental expresan su preferencia por un trabajo directo ora con la cooperación ora con los municipios. Todos, sin embargo, le reconocen como un canal apropiado de comunicación entre actores y aliados del municipalismo.

E. Sostenibilidad

24. *Situación patrimonial y financiera*

La AMUPA se sostiene con los aportes que dan las municipalidades, tanto las llamadas “Autosuficientes” (que son las menos, pues totalizan 23 corporaciones), como las llamadas “Subsidiadas” (que son las más, pues totalizan 52 corporaciones), aunque las primeras deben pagar sus cuotas, según señalan los Estatutos, en *el primer trimestre de cada año*, y las segundas pueden hacerlo *en el segundo*. Esta discrecionalidad parece no ayudar a evitar la morosidad existente aún en el pago de las cuotas por parte de sus asociados.

También se sustenta con el apoyo a sus programas y proyectos de fortalecimiento municipal por parte de organismos e instituciones cooperantes, tanto nacionales como internacionales. El monto de las cuotas de sus miembros dependen de la decisión tomada en cada municipio, pero son obligatorias de acuerdo a los estatutos de la AGL, pues en 2003, la Asamblea General de AMUPA acordó dejar a criterio de cada Alcalde su aportación mensual. Así, “hay municipios que donan US\$100 mensuales cuando podrían dar más” (Instrumento 10: 4, AMUPA). La asociación tiene un patrimonio operativo que se corresponde con una institución joven, y aún carece de edificio o casa propia, y de parque automotor. Su sede funciona en local arrendado que lo paga a la Autoridad de la Región Interoceánica (en el Área revertida).

En el 2004 sus ingresos totalizaron US\$72.499,09 de los cuales US\$31.047,50 (42.8%) constituyeron aportaciones de sus asociados⁴⁰⁵. En el mismo año (2004) sus egresos llegaron a US\$72.468,28, de los cuales US\$14.735 (20.3%) constituyeron remuneraciones y US\$45.726,95 (63.1%) se destinaron a servicios. Casi no tuvo superavit o saldo a su favor, una vez concluido el ejercicio presupuestario de ese año. Los recursos con los que cuenta AMUPA, son insuficientes para el cumplimiento de sus objetivos y funciones.

405 Una fuente indica que el último balance financiero, el de 2004, evidenció “que los aportes de los agremiados versus los recursos conseguidos a través de negociación y autogestión representan una significativa suma”.

De ahí que, en el marco de los cambios institucionales a ser impulsados, la asociación ha contratado una consultoría para estudiar su reglamento interno a fin de proponer modificaciones encaminadas a su fortalecimiento financiero.

25. Eficiencia y sostenibilidad en la gestión financiera contable

En 2003 registró un 85% de morosidad en las aportaciones de sus miembros que disminuyó a 75% en 2004, esperándose que baje al 50% en 2005. La asociación no cuenta con una estrategia para recuperar la morosidad. Cuenta con un sistema contable y de manejo presupuestario mixto (manual y automatizado) y único (para todos sus fondos) y no registró auditorías externas en 2004.

26. Percepción de la transparencia y eficiencia del gasto por parte de miembros y asociados

Todos los informantes externos entrevistados (gobierno, municipios, organismo internacional) señalan un manejo transparente y eficiente de los recursos por parte de AMUPA. Se indica que “hay informe que se presenta con facturas”; “por la experiencia habida y gente muy honesta en eso” (Instrumentos 9, 11: 4, AMUPA).

F. Contactos

Nombre: Héctor Valdés Carrasquilla
Cargo: Presidente
Dirección: Calle Chagres, Ancón, área revertida, edificio 0599, Ciudad de Panamá
Teléfono: (507) 262 – 1172
Fax: (507) 262 - 1172
E. mail: amupa1@cwpanama.net//amupa1@hotmail.com

Nombre: Darío González Pitty
Cargo: Director Ejecutivo
Dirección: Calle Chagres, Ancón, área revertida, edificio 0599, Ciudad de Panamá
Teléfono: (507) 262 – 1172
Fax: (507) 262 - 1172
E. mail: amupa1@cwpanama.net//amupa1@hotmail.com

Nombre: Fernando Martínez
Cargo: Funcionario
Dirección: Calle Chagres, Ancón, área revertida, edificio 0599, Ciudad de Panamá

Teléfono: (507) 262 – 1172
Fax: (507) 262 - 1172
E. mail: amupa1@cwpanama.net//amupa1@hotmail.com

Nombre: Betsy Martín
Cargo: Asistente de documentación técnica
Dirección: Calle Chagres, Ancón, área revertida, edificio 0599, Ciudad de Panamá
Teléfono: (507) 262 – 1172
Fax: (507) 262 - 1172
E. mail: amupa1@cwpanama.net//amupa1@hotmail.com

Nombre: Juan Felipe Hurtado
Cargo: Asesor legal
Dirección: Calle Chagres, Ancón, área revertida, edificio 0599, Ciudad de Panamá
Teléfono: (507) 262 – 1172
Fax: (507) 262 - 1172
E. mail: amupa1@cwpanama.net//amupa1@hotmail.com

Nombre: Hermógenes Troya
Cargo: Contador
Dirección: Calle Chagres, Ancón, área revertida, edificio 0599, Ciudad de Panamá
Teléfono: (507) 262 – 1172
Fax: (507) 262 - 1172
E. mail: amupa1@cwpanama.net//amupa1@hotmail.com

G. Investigador que realizó el trabajo de campo y preparó este perfil de la AMUPA

Rafael Quintero López,

PARAGUAY

Perfil de la Organización paraguaya de cooperación intermunicipal (OPACI)

Primera parte: Información básica

A. Generalidades

Identificación
Nombre de la Asociación: Organización Paraguaya de Cooperación Intermunicipal
Fecha de fundación: 1964 Siglas: OPACI País: Paraguay Dirección: Mariscal Estigarribia No. 1080 Teléfono: (595-21) 208460, 208462, 211767 Fax: (595-21) 209044 E. mail: opaci@opaci.org.py Página web: http://opaci.org.py/indice.html Nombre del Presidente: Ec. Derlis Osorio Nunes Nombre del Ejecutivo: Lic Medardo Bogado (Director Ejecutivo) Nombre del Ejecutivo: Lic. Héctor Ramírez Bogarín (Secretario General)

B. Contexto

1. Población

Población total del país	5'183.080	
Población urbana	2'940.660	56.7%
Población rural	2'242.420	43.3%

2. Municipios del país

No. de municipios del país	228	
No. de municipios de AGL	145	63.6 %

3. Base legal municipal

Marco legal que ampara a las municipalidades	Constitución, Ley Orgánica de Municipalidades
Constitución Política	
Ley Orgánica Departamental 426/94 Ley de Régimen Municipal 1294/87 Por Decreto No 21. 917/03	Se crea Dirección de Gobiernos Subnacionales (DGSN) que administra los asuntos relativos a las Gobernaciones y Municipios.

C. Estructura orgánica y administrativa de la AGL

1. Base legal de la Asociación

Naturaleza jurídica que ampara a la asociación		
Dispone de estatutos: Si		
Personería jurídica: Si		
Publica:	Privada: X	
Asociatividad:	Voluntaria: X	Obligatoria: (era tal hasta 1992)

2. Personal

Numero y distribución del personal de la AGL por funciones				
Nivel	Denominación	Total	Hombres	Mujeres
Político	Comité Ejecutivo	18	17	1
	Presidente	4	4	
Técnico	Técnicos/as	4	4	
Administrativo	Personal administrativo	30	18	12
Otros		6	5	1
Total		62	48	14

3. Recursos financieros

Ingresos (2002). Fuentes de Financiamiento en US\$ dólares	
Aportaciones de miembros	5.786
Ingresos propios	326.520
Transferencias gobierno/Estado	
Agencias internacionales	
Otras fuentes	
Otras fuentes	
Total	332.306

Egresos (2002). Según objeto del gasto en US\$ dólares	
Remuneraciones	189.749
Servicios	29.372
Suministros	23.173
Mantenimiento	9.677
Inversiones	2.649
Otros gastos	1.330
Otros gastos	
Total	255.950

Segunda parte: Información adicional sobre el contexto

A. Contexto

1. Condiciones socioeconómicas del país

Paraguay tiene una superficie de 406.752 kms². Hacia el 2002 registraba una población total de 5'183.080 habitantes, de los cuales 2'940.660 (56.7%) constituían población urbana y 2'242.420 (43.3%) población rural. La población del área metropolitana llamada "Gran Asunción" alcanzaba 1'500.000 (28.9% del total), incluyendo los 510,910 habitantes de la capital (Asunción). Ese mismo año el PIB per cápita fue de \$969, mientras el monto del gasto social alcanzaba el 2% del PIB.

Los indicadores económico-sociales dan cuenta de un aumento del desempleo y subempleo desde 1996, exhibiéndose para el 2002 un 39% de pobreza, un 16.4% de la PEA desempleado y un 22.4% de subempleados/as. La tasa de analfabetismo era entonces del 7.1%. La tasa de crecimiento promedio del PIB, en los 5 años para los cuales hay datos (1988-2002) fue de -0.1%. En cuanto a servicios, su cobertura de alcantarillado es del 1%, mientras la de agua potable es del 23%, la de basura llega al 38% y la de electricidad al 91%, pues el país dispone de grandes centrales hidroeléctricas (las de Itaipú y Yacyretá) cuyo producto comparte con Brasil y Argentina.

Una peculiaridad del país es la idiomática, pues Paraguay es el único país de la región cuya población no habla mayoritariamente un idioma indoeuropeo. Su población mayoritariamente –en un 59.2%– habla un idioma originario del continente: el *guaraní*⁴⁰⁶, que sin duda es un factor identitario principal de los paraguayos.

2. Estructura político-administrativa del Estado

Posee un tipo de Estado unitario y formalmente descentralizado, organizado en 17 departamentos y 228 municipios⁴⁰⁷, identificándose un área metropolitana (Asunción Metropolitano o "Gran Asunción"). A pesar de que se supone que el territorio del distrito coincide con el de los municipios, en Paraguay hay más distritos que municipios (254 distritos frente a 228 municipios), de lo que se podría colegir un aumento de éstos en el

406 En el 35.7% de los hogares el idioma predominante es el castellano, mientras que el campo paraguayo no está lejos de ser monolingüe guaraní, ya que la lengua predominante, en el 82.7% de los hogares, es el guaraní.

407 Recientemente se creó el municipio Santa Fe del Paraná ubicado en Troncal 1, lo que da un total de 228 municipios. La creación de otros municipios estaba en trámite, por lo que se puede esperar una elevación de su número. Hay que recordar que Paraguay tenía 185 municipios en 1985. (Información obtenida en el trabajo de campo. Abril/04)

futuro inmediato. Los distritos a su vez se dividen en zonas urbanas, suburbanas y rurales. Existen otros tipos de poblamientos: los llamados *asentamientos* (legales, cuando están autorizados por sus dueños, e ilegales, cuando no), y las *colonias* y *compañías* que son pequeños pueblos o comunidades en zonas rurales.

3. Situación de los municipios como instituciones de representación política

A la cabeza de los municipios están los Intendentes que se desempeñan en el cargo por un período de cinco años, y que, en el caso de Paraguay, comenzaron a ser electos por voto popular a principios de los 1990s, estando en la actualidad en el tercer ciclo de Intendentes y Gobernadores democráticamente elegidos. La próxima elección de Intendentes será el 17 de noviembre de 2006. El marco legal que ampara a las municipalidades es la Constitución y la Ley Orgánica de Municipalidades. Los municipios reciben el 4.9% del Presupuesto General del Estado (las gobernaciones se benefician con el 1% de esos recursos), pero en el país se registra un déficit de un 40% de las transferencias programadas hacia los municipios.

4. Indicador político de descentralización del país

El proceso de descentralización, que espera aún una ley específica y una autoridad del gobierno central encargada de impulsar dicho proceso, es reciente en Paraguay y se desenvuelve todavía en torno a iniciativas de diverso origen, incluyendo las de los municipios y de la cooperación extranjera. Los municipios paraguayos empiezan a registrar como competencia privativa el cobro de impuestos, pero el grueso de sus recursos aún dependen de las asignaciones y transferencias—tributarias y no tributarias— del Gobierno Central. La mayoría de los municipios no llegan aún con su labor al campo y se puede decir que, respecto a la capital departamental, casi no hay descentralización, aunque la opinión pública parece favorecerla, como expectativa de vida pública⁴⁰⁸.

5. Las Asociaciones de Gobiernos Locales (AGLs)

Paraguay cuenta con varias AGLs: La OPACI, con 145 miembros, que en su mayoría son pequeños y medianos; b) la Asociación de Juntas Municipales del Paraguay (AJUDEPA); la Asociación de Juntas Municipales del Paraguay (AJUMPA); la Asociación de Municipalidades del Área Metropolitana (AMUAM); y la Red de Mujeres Múncipes del Paraguay, que tienen unos 5 años de vida. Adicionalmente existen otras AGLs de carácter departamental o regional tales como la AMUCOR (de los municipios de Cordillera), la AMUALPA (de los municipios de Alto Paraná), la AMUDECA (de los municipios de Caa-

408 El periódico ABC publicó el resultado de una encuesta que favorecía poner a cargo de los municipios el mantenimiento de caminos. Véase ABC del 16/III/04.

guazú), la AIDI (de los Intendentes de Itapua), la AMUDEMI (de los municipios de Misiones), la AMUDEPA (de los municipios de Paraguari), la AMUCON (de los municipios de Concepción), la AMUCA (de los municipios de Caazapá), la AMUNCHACO (que comprende a municipios de tres departamentos: Allyes, Boquerón y Alto Paraguay), la mayoría de las cuales se encuentran en pleno desarrollo institucional.

Tercera parte: Ejes temáticos

A. Representatividad

6. Estructura orgánica (órganos, orgánico funcional) y modo de funcionamiento

La OPACI se creó en 1964 y era, por entonces, una entidad gubernamental que recibía presupuesto del gobierno. Su asociatividad fue obligatoria hasta 1992. Hoy es una AGL de carácter privado y cuenta con personería jurídica. Su asociatividad es voluntaria, registrando 145 municipalidades afiliadas (63.6 % del total de municipios del país), y que representan a una población de 2,489, 433 habitantes, o sea, al 47.8% de la población de Paraguay⁴⁰⁹. También registra como miembros a intendentes, concejales y funcionarios municipales. Su estructura directiva se compone de Asamblea y Consejo Directivo, siendo sus máximas autoridades el Presidente, dos Vicepresidentes y el Director Ejecutivo. La Asamblea –que no se reúne solo en la sede- elige al Consejo Directivo: entre el 2002-2003 aquella se reunió una sola vez para renovar autoridades con la asistencia del 100% de sus miembros. El Consejo Directivo, a su vez, elige al Presidente (la última elección convocó al 100% de afiliados) y éste designa al Director Ejecutivo. El Consejo Directivo se reúne doce veces al año (una por mes) en la sede de la AGL.

409 Dato obtenido sumando las poblaciones de los municipios afiliados, señalados por los funcionarios de la OPACI, en varias entrevistas.

7. Cobertura de representatividad por rango de municipios según su población

Municipios según tamaño de población*

Rangos	Número	No. de municipios miembros de la AGL
Menos de 10.000 hab	108	81
10.000-50.000	96	53
50.001-100.000	16	8
100.001-300.000	7	3
300.001-1'000.000	1	0
Más de 1'000.000	0	0
Total municipios	228	145

Fuente: Archivos de la OPACI, abril 2004

Elaboración del Autor

*Cálculo realizado por el investigador de los datos de archivo proporcionados por los funcionarios de la AGL, abril 2004.

8. Recursos humanos y sus capacidades

Cuenta con 62 funcionarios/as, de los cuales 48 (77.4%) son hombres y 14 (22.6%) son mujeres. El nivel político (Consejo Directivo, Presidente, Vicepresidentes) registra 22 funcionarios/as (21 hombres y 1 mujer) y el nivel ejecutivo 40 (4 técnicos, 35 administrativos y 1 adicional). Todo el personal cuenta con capacidades y destrezas idóneas para cumplir sus funciones, pero su número es insuficiente, registrando un déficit del 5%. Durante el 2003 capacitó a toda su planta, además de que 20 funcionarios siguieron cursos formales de profesionalización -incluido postgrados- en varias especialidades (derecho, contabilidad, administración de empresas, tecnología de producción, análisis de sistemas, auditoría de gestión, contrataciones, seguridad y tránsito). La AGL proporcionó apoyo pagando los cursos de auditoría y legislación. El actual orgánico funcional es adecuado a su gestión y sus salarios son superiores al promedio del país (cuentan con incentivos, becas, subsidios), además de que tienen una jornada laboral de 30 horas semanales (mientras el empresa privada labora 48 horas semanales).

9. Percepción de las capacidades técnicas y administrativas por parte de miembros y asociados

Para unos informantes externos (intendente y funcionarios públicos), la AGL registra una solvencia técnica "de sobra" (Instrumento 9a: 2, OPACI), así como capacidades administrativas, dada su planta de profesionales y su experiencia. Para otros (intendente y funcionarios de la cooperación técnica internacional), necesita aún robustecerse en esos

campos. En cuanto a la capacidad de sostenibilidad y réplica en los municipios de la asistencia y capacitación técnica ofrecida por sus instituciones a la OPACI, sí registra esa capacidad.

10. La representatividad política de la AGL

En una semana la OPACI recibió la visita de 40 funcionarios locales (intendentes, técnicos, administrativos) para tratar cuestiones políticas, técnicas y administrativas de los municipios. A su vez, sus máximas autoridades realizaron 45 visitas a sus miembros durante el último trimestre (enero-marzo 2004). En el mismo período el Presidente de la OPACI registró 21 reuniones con altas autoridades estatales (Presidente de la República, 3; Ministros, 8; Congresistas, 10) para tratar temas del municipalismo. Asimismo, el ERSAN (Ente Regulador de Servicios Sanitarios) y el Ministerio de Hacienda le habría solicitado criterios en torno a problemas sanitarios y de agua potable y sobre contratación pública, respectivamente. La OPACI, de su parte, realizó consultas políticas entre sus miembros en relación al recorte del 30% de *royalties* por recursos provenientes de las dos represas por parte del Ministerio de Hacienda. Asimismo, desarrolló las siguientes acciones políticas: a) revisión por parte del Congreso, de la ley que redujo el tiempo de mandato de las autoridades municipales de cinco a cuatro años; b) proyecto de ley que permita a la OPACI manejar el registro nacional de conductores; c) defensa de la autonomía municipal frente a la nueva Ley de Contratación Pública; d) trabajo sobre nueva Ley de Descentralización.

11. Percepción de la representatividad política de la AGL por parte de miembros y asociados

Todos los informantes claves consultados indican que los directivos de la OPACI son elegidos democráticamente y, por ende, gozan de legitimidad. Para la mayoría, la AGL sí representaría adecuadamente a los municipios. Tres de los cinco informantes prefieren cooperar con los municipios/cooperación técnica sin la mediación de la AGL, mientras los dos restantes prefieren trabajar por intermedio de ésta. Para la mayoría de informantes externos la política de la AGL sí respondería a las directrices de los municipios.

B. Comunicación

12. Estrategia de comunicación e interlocutores

Aún cuando no dispone de una estrategia de comunicación escrita, aplica una estrategia comunicativa que se orienta a "...hacer llegar... las noticias de interés municipales a los miembros, poniendo énfasis en la posibilidad cierta de que... (les) lleguen... por medios seguros (e. mail, correo y fax)" (Instrumento 3: 7, OPACI). Se informa sobre temas generales de interés de los municipios, sobre aspectos financieros (transferencias, oportunidades de financiamiento de proyectos) y experiencias exitosas.

13. Sistemas y medios de comunicación más utilizados

Los sistemas más utilizados en la comunicación con sus miembros son: persona a persona (1), teléfono (2), oficios y circulares escritas (3) y fax (4). Los menos utilizados son la p. web (1) y el correo electrónico (2). Para la comunicación urgente utiliza el teléfono y el fax, con un 95% de efectividad entre sus miembros. La página web de la AGL se revisa mensualmente y se la actualiza cada 60 días (aunque no registra capacidad interna para hacerlo). En el último año (2003) no se la había rediseñado. En cuanto a los medios de comunicación locales, en el último trimestre (enero-marzo 2004) se les había enviado 5 boletines de prensa, sin que se registraran recortes de prensa en el mismo período.

14. Condiciones técnicas para la comunicación (equipos, archivos, instalaciones)

Dispone de 12 líneas telefónicas y 35 computadoras (33 en red interna con acceso a internet). Cuenta con programas informáticos en la intranet para contabilidad, presupuesto, recursos humanos y jornales y ha desarrollado su propio *software* para llevar registros y presupuestos (el CECYR y el PRECOR, respectivamente⁴¹⁰). Posee un sitio web que registró, entre diciembre/03 y febrero/04, 725 entradas de usuarios, siendo sus páginas más visitadas las de noticias y de información institucional municipal. También registra un boletín electrónico que se distribuye a 50 cuentas. Además, ha publicado 4 hojas divulgativas y 4 cuadernos de capacitación, ambos con un tiraje de 4.000 ejemplares y 1 disco compacto con un tiraje de 600 unidades, que fueron distribuidos en un 100%.

15. Condiciones técnicas para la comunicación de sus miembros/asociados

De los 228 municipios paraguayos, 13 (5.7%) tienen página web. De los 125 miembros de la OPACI, 37 (29.6%) tienen acceso a internet. Según los funcionarios entrevistados, existe un desfase en la tecnología de comunicación entre la OPACI y sus miembros: la mayoría de municipios no dispone de internet “porque las líneas telefónicas en el interior son analógicas y no digitales (esto hace lentísimo el acceso a internet)” (Instrumento 5: 2, OPACI).

16. Descripción del flujo comunicacional de la AGL

Entre enero-marzo del 2004 envió 212 y recibió 442 mensajes electrónicos de sus miembros, de la cooperación internacional y del gobierno nacional (un promedio de 4 y 7 mensajes por día, respectivamente). No registra número de mensajes comunicaciones

410 CECYR, Control de Expedición de Chapas y Registros; PRECOR: Presupuesto, Contabilidad y Recaudaciones.

escritas enviadas y recibidas. En un día el director realizó una llamada y recibió dos llamadas de municipios. Él estima que un 20% de miembros no tienen comunicación con la OPACI.

17. La comunicación vista por los informantes externos

Según los informantes externos, los principales canales de comunicación con la AGL son el teléfono (1), persona a persona (2), fax (3) y oficios y circulares escritas (4). Menos usados son el correo electrónico, la página web y el correo nacional.

18. Comunicación de la AGL con FLACMA

Entre enero-marzo de 2004, la página Web de IULA-FLACMA fue visitada en 15 ocasiones por cuatro funcionarios de la OPACI. Asimismo, de los cinco informantes externos entrevistados, dos conocían el trabajo de IULA-FLACMA y tres lo desconocían.

C. Capacitación

19. La capacitación a los municipios

Cinco funcionarios hacen trabajo de campo con los municipios. Entre enero-marzo del 2004, ellos destinaron el 10% de su tiempo para proporcionarles capacitación y asistencia técnica. En el mismo lapso, la AGL organizó dos eventos de capacitación en gestión y administración en el que participaron 167 municipios, convocando un total de 450 personas. Ella dispone de una sola aula con capacidad para 25 personas. Por ello, en el último trimestre utilizó por 15 ocasiones salas de capacitación externas para 200 personas. En términos de producción de materiales de capacitación, en el 2003 produjo un cuaderno sobre descentralización. Su Presidente evalúa la capacitación como “más que regular”, en tanto debe todavía “compenetrarse con todo lo nuevo” que está pasando en materia legislativa (Ley de Contratación Pública) que afecta la autonomía municipal y trae “nuevas exigencias y distrae nuestra atención” pues “los municipios recurren a OPACI buscando orientación” (Instrumento 3: 9, OPACI).

20. Recuperación y sistematización de prácticas exitosas

No cuenta con un sistema para recuperar y sistematizar las prácticas exitosas de sus miembros. Sin embargo, indica que sí ha difundido experiencias exitosas en las áreas administrativa, financiera y de capacitación y que conoce las bases de datos del Concurso de Género de la FEMUN y el PGU, aunque no las difunde ni utiliza. De los informantes externos entrevistados, dos no conocen experiencias exitosas de la OPACI que deban ser difundidas. En cambio, los restantes señalaron las siguientes prácticas exitosas de la AGL que deberían ser conocidas: a) en capacitación y asistencia técnica: orientación de las au-

toridades municipales sobre sus funciones específicas; formación de funcionarios municipales; b) en aspectos jurídicos: logro de la repartición equitativa de *royalties* y compensaciones de recursos nacionales provenientes de dos represas; c) en descentralización (y representación política): lucha por la descentralización; impulso del proyecto de Ley Marco de Descentralización.

D. Cooperación

21. Alianzas

Los funcionarios indican que, actualmente, no ejecuta proyectos con fondos de la cooperación técnica nacional o internacional, ni cuenta con cooperantes externos (en el pasado contó con dos voluntarios del Cuerpo de Paz), aún cuando reconocen que reciben asistencia técnica y financiera de la USAID y asistencia técnica de la GTZ. En cambio, los informantes externos dan cuenta de la cooperación con la OPACI en varios proyectos: a) con USAID, el “Anteproyecto de Ley de Descentralización” y el “Nuevo Código Municipal” (en cooperación con 5 asociaciones) por un monto de \$450.000; b) Dpto. de Municipalidades del M. del Interior: “Coordinación de Apoyo al Desarrollo de los Municipios”, sin presupuesto y de carácter permanente. En el contexto nacional, dice mantener interlocución política con la Presidencia de la República, los Ministerios de Educación y Hacienda, el Consejo Nacional de Vivienda y el Congreso. Los informantes externos dan cuenta de una amplia gama de socios nacionales e internacionales de la OPACI: a) socios nacionales: ministerios, ONGs, empresa privada, gobernaciones y Consejo de Gobernadores, la Comisión de Asuntos Municipales de las dos Cámaras del Congreso Nacional, las asociaciones departamentales y/o regionales, y la Red de Mujeres Múncipes; b) socios internacionales: USAID.

22. La cooperación vista desde los aliados

A excepción de un organismo de cooperación internacional, el resto de informantes externos indicaron que sus instituciones habían participado en la formulación de planes estratégicos y operativos de la AGL. De igual manera, los planes operativos del 2003 de dos entidades auscultadas (una pública, otra internacional) trabajaron para el fortalecer las capacidades de la OPACI en áreas, tales como, administración, capacitación, gobernabilidad y fortalecimiento institucional. Por su parte, el municipio entrevistado testimonió que contó con el apoyo de la asociación en el plan operativo de ese mismo año en las áreas administrativa, financiera, capacitación gobernabilidad, gobierno electrónico y financiamiento. Todos los informantes externos entrevistados la consideran un socio estratégico válido para su trabajo en el país, indistintamente, en áreas de reformas jurídicas, defensa de la autonomía municipal, relación política con el gobierno, programas de fortalecimiento municipal, procesos de descentralización, y proyectos de capacitación y asistencia técnica a municipios.

23. Percepción de la AGL como mediación entre municipio/Estado central/CTI por parte de miembros y asociados

Para los Intendentes y el funcionario estatal consultados, la OPACI sí es un canal apropiado de comunicación con los municipios.

E. Sostenibilidad

24. Situación patrimonial y financiera

Cuenta con local propio, oficinas bien equipadas, y es propietaria de dos vehículos, que constituyen su patrimonio físico. Sus ingresos del 2002 ascendieron a \$332.306, de los cuales el 98.2% (\$326.520) constituyen ingresos propios y el 1.8% restante (\$5.786) aportaciones de sus miembros. Esos *ingresos propios* provienen del servicio que presta la OPACI a la ciudadanía en el control de la expedición de los registros de conducir vehículos motorizados en todo el país. Por lo tanto la AGL tiene una sostenibilidad económica. Sin embargo, el porcentaje de morosidad de sus miembros y asociados es alto: del 40% anual. En el mismo año sus egresos ascendieron a \$255.950, de los cuales el 74% (\$189.749) se destinaron a remuneraciones y el resto (\$66.201) a servicios, suministros, mantenimiento, inversiones y otros gastos. Según la Directora de Administración y Finanzas, sus ingresos son insuficientes para cumplir con sus objetivos y funciones.

25. Eficiencia y sostenibilidad en la gestión financiera contable

Dispone de un sistema contable y de manejo presupuestario automatizado. En el 2003 no registró auditorías externas. Cuenta con una estrategia de recuperación de la morosidad por medio de visitas de servicios a los municipios que se aprovechan para “recordar la deuda” (Instrumento 10: 3, OPACI).

26. Percepción de la transparencia y eficiencia del gasto por parte de miembros y asociados

Al referirse a la transparencia y eficiencia de la OPACI en el uso de fondos y recursos de la cooperación técnica nacional e internacional un funcionario de la cooperación técnica internacional entrevistado señala que “existe voluntad en esa dirección”, (Instrumento 12: 4, OPACI). Para los funcionarios estatales locales y centrales entrevistados, la AGL sí maneja con transparencia y eficiencia sus recursos.

F. Contactos

Nombre:	Ec. Derlis Osorio Nunes
Cargo:	Presidente

Dirección: Marrisonal Estigarribia No. 1080
Teléfono: (595-21) 208460/2; 211767
Fax: (595-21) 209044
E. mail: opaci@opaci.org.py
P. web: <http://opaci.org.py/indice.html>

Nombre: Lic. Medardo Bogado
Cargo: Director Ejecutivo
Dirección: Marrisonal Estigarribia No. 1080
Teléfono: (595-21) 208460/2; 211767
Fax: (595-21) 209044
E. mail: opaci@opaci.org.py
P. web: <http://opaci.org.py/indice.html>

Nombre: Dr. Héctor Ramírez
Cargo: Secretario General
Dirección: Marrisonal Estigarribia No. 1080
Teléfono: (595-21) 208460/2; 211767
Fax: (595-21) 209044
E. mail: opaci@opaci.org.py
P. web: <http://opaci.org.py/indice.html>

Nombre: Lcdo. Rubén Báez
Cargo: Asesor Técnico
Dirección: Marrisonal Estigarribia No. 1080
Teléfono: (595-21) 208460/2; 211767
Fax: (595-21) 209044
E. mail: opaci@opaci.org.py
P. web: <http://opaci.org.py/indice.html>

Nombre: Lcda. Celia Sánchez
Cargo: Directora de Administración y Finanzas
Dirección: Marrisonal Estigarribia No. 1080
Teléfono: (595-21) 208460/2; 211767
Fax: (595-21) 209044
E. mail: opaci@opaci.org.py
P. web: <http://opaci.org.py/indice.html>

Nombre: Sr. Mauricio Gadea
Cargo: Responsable del Área de Informática
Dirección: Marrisonal Estigarribia No. 1080
Teléfono: (595-21) 208460/2; 211767
Fax: (595-21) 209044

E. mail: opaci@opaci.org.py
P. web: <http://opaci.org.py/indice.html>

G. Investigador que realizó el trabajo de campo y preparó este perfil de la AGL

Rafael Quintero López

PERU
Perfil de la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE)
Primera parte: Información básica

A. Generalidades

Identificación
Nombre de la Asociación: Asociación de Municipalidades del Perú
Fecha de fundación: 16 de junio de 1965; refundada en 1982 Siglas: AMPE País: Perú Dirección: Av. Arequipa 4420, Miraflores; Lima, Perú Teléfono: 2427712 Fax: 2428298 Celular: 98650765 E. mail ampeperu@terra.com.pe Página web: No tiene Nombre del Presidente: Juan Sotomayor García ⁴¹¹ Nombre del Ejecutivo: Jorge Marco Sánchez (Gerente General) Nombre del Ejecutivo: Francisco Narrea (Gerente Técnico)

B. Contexto*1. Población*

Población total del país	27'900.000	
Población urbana	20'400.000	73.1%
Población rural	7'500.000	26.9%

2. Municipios del país

No. de municipios del país y 241 provinciales)	2,070 (1.829 distritales)	
No. de municipios de AGL	1.300 ⁴¹²	62.8%

411 Según el documento escrito por Alvaro Ugarte, "El Asociativismo Municipal en el Perú" (mimeo, s/f) p. 6.

412 Véase Instrumento 4: 2, AMPE.

3. Base legal municipal

Marco legal que ampara a las municipalidades	Ley Orgánica de Municipios 1294 del 9 de diciembre de 1987
Constitución Política	
Ley de Régimen Municipal	

C. Estructura orgánica y administrativa de la AGL

1. Base legal de la Asociación

Naturaleza jurídica que ampara a la asociación	
Dispone de estatutos: Si	
Personería jurídica: Si	
Publica:	Privada: X
Asociatividad: ND	Voluntaria: Obligatoria:

2. Personal

Numero y distribución del personal de la AGL por funciones				
Nivel	Denominación	Total	Hombres	Mujeres
Político	Comité Ejecutivo	5	5	-
	Presidente	1	1	-
Técnico	Técnicos/as	2	2	-
Administrativo	Personal administrativo	5	2	3
Otros		7	4	3
Total		20	14	6

3. Recursos financieros

Ingresos (2002). Fuentes de Financiamiento en US\$ dólares	
Aportaciones de miembros	1.428,57
Ingresos propios	1.428,57
Transferencias gobierno/Estado	
Agencias internacionales	
Otras fuentes	
Otras fuentes	
Total	2.857,14

Egresos (2002). Según objeto del gasto en US\$ dólares	
Remuneraciones	2.857,14
Servicios	
Suministros	
Mantenimiento	
Inversiones	
Otros gastos	
Otros gastos	
Total	2.857,14

Segunda parte: Información adicional sobre el contexto

A. Contexto

1. Condiciones socioeconómicas del país

Perú posee un territorio de 1.3 millones de kms² y una población total de 27.9 millones de habitantes, de los cuales 20.4 millones (73.1%) constituyen población urbana y 7.5 millones (26.9%), son población rural. Sus indicadores socio-económicos dan cuenta de un crecimiento promedio del PIB de 1.76% en los últimos cinco años, estimándose que actualmente su ingreso per capita es de 2.050USD. El monto de recursos destinado a gasto social en los últimos cinco años (2002) correspondió a un promedio del 3.1% del PIB (2.8% a salud y 3.3% a educación). La pobreza, el desempleo y el analfabetismo registran índices del 49%, 9.4% y 9%, respectivamente. En cuanto a servicios, la cobertura de agua potable es del 80%, la de alcantarillado deL 84%, de basura del 43% y de electricidad, del 50.9%.

2. Estructura político-administrativa del Estado

Su Estado es unitario, dividido en 24 departamentos y una provincia constitucional (El Callao). Los 24 departamentos se dividen en 180 provincias (incluido El Callao)⁴¹³ y están conformadas por 1.829 distritos⁴¹⁴.

413 Según la revista ANADIS habrían 194 consejos provinciales, lo que indicaría que tienen 194 provincias.

414 En el Instrumento # 1 consta el dato de 1.747 distritos, pero en la revista ANADIS se indica que son 1.829 distritos.

3. Situación de los municipios como instituciones de representación política

Los municipios distritales están encabezados por los Alcaldes Distritales. El marco legal que ampara a las municipalidades es la Ley Orgánica de Municipalidades del 9 de diciembre de 1987. El gobierno central transfiere el 8% del presupuesto general del Estado a las municipalidades.

4. Indicador político de descentralización del país

ND

Se ha iniciado la transferencia de los programas sociales para combatir la pobreza, a cargo del MINDES, a un total de 308 municipios, entre distritales y provinciales (Decreto Supremo).

5. Las Asociaciones de Gobiernos Locales (AGLs)

Aunque la primera AGL de alcance nacional surgió en la década del 60 (AMPE, 1965), el asociativismo de municipios distritales, provinciales y de circunscripciones menores es de reciente data (años 90). Según un estudio sobre 14 asociaciones de 7 regiones del Perú (Ayacucho, Cusco, Ucayali, Huánuco, Junín, Pasco y San Martín)⁴¹⁵, la mayoría de estas asociaciones tienen un carácter incipiente (están en proceso de constitución, o se están reconstituyendo, o están inactivas).

Actualmente, las AGLs de carácter nacional serían: 1) la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE) que es la más antigua. Pero su crisis de representatividad generó la creación de otras AGLs tanto a nivel nacional como regional; 2) la segunda nacional creada sería la Unión Peruana de Municipalidades (UPM); 3) la Asociación Nacional de Regidores del Perú (ANREP); y 4) la Asociación Nacional de Alcaldes Distritales (ANADIS, 2003), entidades fuertemente mediadas por la política nacional y que responden a los estímulos de la coyuntura⁴¹⁶. Se añadirían, además, decenas de asociaciones distritales y provinciales recientemente constituidas. En la fuente consultada⁴¹⁷ constan: AMBRESAN (San Martín), AMUVRAE (Valle Río Apurímac), AGLOSEA (Ayacucho), A. de Satipo, A. Selva Central, A. de Satipo Asmusa, A. de Picota y la Asociación Municipal de Centros Poblados del Perú (AMNUCEPP)⁴¹⁸.

415 “Rapid Diagnostic and Capability Assessments. Diagnóstico rápido de Asociaciones de Municipalidades” (USAID, Peru, Office of Democratic Initiatives, June, 2003) 46 pp

416 Ibid.

417 El documento de USAID citado.

418 Véase también Álvaro Ugarte Ubilía, 2003, “El asociativismo Municipal en el Perú”, San Isidro: INICAM, 5 ps.

Tercera parte: Ejes temáticos

A. Representatividad

6. Estructura orgánica (órganos, orgánico funcional) y modo de funcionamiento

La AMPE fue la primera AGL constituida en el Perú. Fue fundada el 16 de junio de 1965, y, luego del período dictatorial (1968-1979), fue refundada en 1982. Es una asociación civil, con personería jurídica. Sus miembros son: municipios (localidades), asociaciones de gobiernos locales, alcaldes, concejales y funcionarios municipales. Actualmente, cuenta con 1.300 municipios distritales afiliados⁴¹⁹ (71.1% del total). Su estructura dirigente está conformada por la Asamblea y la Junta Ejecutiva Nacional (JEN) Sus máximas autoridades son el Presidente, el Vicepresidente y el Gerente General. Tanto la JEN, como el Presidente y el Vicepresidente son elegidos por la Asamblea. El Gerente General es nombrado por la Junta Ejecutiva. En los dos últimos años (2002-2003), la Asamblea se ha reunido en tres ocasiones para tratar sobre las modificaciones de la Ley Orgánica Municipal y el Estatuto de la AMPE. En estas reuniones han participado el 27% de sus miembros⁴²⁰. De su parte, la Junta Ejecutiva se ha reunido siete veces en el mismo período. Tanto las asambleas como las reuniones de la JEN se han realizado en varios departamentos.

7. Cobertura de representatividad por rango de municipios según su población

Municipios Provinciales según tamaño de población

Rangos	Número de municipios provinciales	No. de municipios miembros de AMPE
Menos de 10.000 hab	15	ND
10.000-50.000	89	ND
50.001-100.000	63	ND
100.001-300.000	58	ND
300.001-1'000.000	15	ND
Más de 1'000.000	1	ND
Total municipios	241	ND

419 Según el Gerente General tiene 1. 300 municipios afiliados, de 1. 829 municipios distritales (71. 1%) (Instrumento 4: 2, AMPE). Pero, no se verificó ese dato en archivos. Y de los mismos datos recogidos por el investigador de campo, se podría colegir que son menos sus miembros asociados. Quizá no más de 180.

420 Según el Gerente General habrían participado 485 de 1. 800 miembros (Instrumento3: 3, AMPE).

Municipios Distritales según tamaño de población

Rangos	Número de municipios provinciales	No. de municipios miembros de AMPE
Menos de 10.000 hab	ND	ND
10.000-50.000	ND	ND
50.001-100.000	ND	ND
100.001-300.000	ND	ND
300.001-1'000.000	ND	ND
Más de 1'000.000	ND	ND
Total municipios	1829	1300

8. Recursos humanos y sus capacidades

Cuenta con 20 funcionarios/as de los cuales 14 (70%) son hombres y 6 (30%) son mujeres. El nivel político (Comité Ejecutivo, Pdte) registra 6 funcionarios; el técnico 7 (5 hombres, 2 mujeres), de los cuales 6 son contratados; el administrativo, 6 (2 hombres, 4 mujeres) –una contratada-. Aún cuando el personal técnico registra capacidades y destrezas idóneas para el cumplimiento de sus funciones (las del personal administrativo “podrían ser mejor” –Instrumento 4: 4, AMPE-), la AGL registra un déficit del personal del 500%. El Gerente Técnico dice al respecto: “Existe uno de planta. Se necesitan cinco” (Instrumento 7: 3, AMPE). En el 2003 no capacitó a su planta; tampoco su personal siguió cursos de profesionalización por su cuenta (aunque señala que sí les brinda apoyo para ello). El actual orgánico funcional es adecuado a su gestión, pero los salarios no son competitivos en el mercado laboral del país: “Más prima la voluntad y el compromiso personal”, señala su Gerente General.

9. Percepción de las capacidades técnicas y administrativas por parte de miembros y asociados

Dos informantes externos consultados (público e internacional) desconocen la capacidad técnica y administrativa de la AMPE pues no han tenido contacto, ni han trabajado con ella. Ambas agencias indican que no trabajan con las asociaciones nacionales. El organismo internacional indica que su programa “recién inicia” y que “aún no trabaja con las asociaciones nacionales” (Instrumento 12: 3-4, AMPE).

10. La representatividad política de la AGL

En una semana AMPE recibió 15 visitas de autoridades, técnicos y funcionarios municipales para tratar cuestiones técnicas, administrativas y políticas. En el trimestre de enero-marzo/2004 registró 90 reuniones con altas autoridades del Estado (Ministros, 30; congresistas, 60), y sus máximos directivos realizaron 18 visitas a sus miembros. Asimismo,

mo, el Congreso y los Ministerios de Transporte y Economía y Finanzas le solicitaron criterios respecto de las modificaciones de la Ley Municipal, temas inmobiliarios, temas del transporte, e incremento del Fondo de Compensación. AMPE, por su parte, realizó consultas a los alcaldes sobre las modificaciones al proceso coactivo y la revocatoria del mandato. Entre enero-marzo/2004 desarrolló acciones políticas en torno a las Leyes de Tributación y Saneamiento y el comercio informal.

11. Percepción de la representatividad política de la AGL por parte de miembros y asociados

Para el representante estatal entrevistado el nombramiento de la directiva de la AMPE tiene legitimidad pero no representatividad pues "...las municipalidades representativas no están" (Instrumento 11: 2, AMPE).

B. Comunicación

12. Estrategia de comunicación e interlocutores

Cuenta con una estrategia de comunicación escrita y también con una estrategia de comunicación formulada que aplica con sus interlocutores. Ésta se orienta a analizar la situación del país, proporcionar noticias a los municipios, dar a conocer las transferencias del gobierno central a los municipios, e invitar a la participación a través de los medios que pueda.

13. Sistemas y medios de comunicación más utilizados

Los sistemas de comunicación más utilizados con sus miembros son: oficios y circulares escritas (1), teléfono (2) y fax (3). Para la comunicación urgente utilizan el teléfono, el fax y el correo electrónico que llegan efectivamente al 80% de sus miembros. No tenían página web (abril/2004). En lo que respecta a los medios de comunicación locales, remitieron 12 boletines de prensa en el trimestre enero-marzo/2004 (no recogieron ningún recorte en el mismo período).

14. Condiciones técnicas para la comunicación (equipos, archivos, instalaciones)

Cuenta con líneas telefónicas (se desconoce su número) y fax; tiene tres computadoras y un solo acceso a internet. No dispone de p. web, ni boletín electrónico, ni registra programas informáticos en la intranet, tampoco ha desarrollado su propio *software*. En cuanto a medios de difusión utilizados, ha publicado hojas divulgativas (4 números) con un tiraje total de 8.000 ejemplares y 4 libros de capacitación con el mismo tiraje. Las hojas fueron distribuidas en un 100% y los libros en un 25%.

15. Condiciones técnicas para la comunicación de sus miembros/asociados

Estiman que solo el 10% de municipios distritales tendrían acceso a internet (aproximadamente 183 municipios distritales). Desconocen el número de municipios que tienen página web.

16. Descripción del flujo comunicacional de la AGL

En un día su gerente envió 12 comunicaciones escritas y recibió 3 de sus miembros, entidades de cooperación y organismos del gobierno central (lo que da un promedio de 720 enviadas y 180 recibidas en el trimestre). En cuanto a mensajes electrónicos, en un día envió 8 y recibió 5 de los mismos interlocutores (lo que da un total de 480 mensajes enviados y 300 recibidos). También en un día su Gerente General realizó 10 llamadas telefónicas y recibió un número semejante de parte de sus miembros. El estima que un 30% de sus miembros no tienen comunicación con su asociación.

17. La comunicación vista por los informantes externos

En su comunicación con la AGL los informantes externos consultados indican que sus principales canales son: persona a persona (1), teléfono y oficios y circulares escritas (2), fax y correo electrónico (3).

18. Comunicación de la AGL con IULA-FLACMA

De los dos funcionarios entrevistados de esta AGL (que al momento de las entrevistas carecía de página web), ninguno había ingresado a la página web de IULA-FLACMA en el último mes (marzo-abril/2004). En cuanto a los informantes externos entrevistados, el funcionario público conocía la existencia y trabajo de IULA-FLACMA en los temas de ciudadanía ambiental y red común; el cooperante internacional no conocía a la institución.

C. Capacitación

19. La capacitación a los municipios

Ningún funcionario o técnico hace trabajo de campo con los municipios. Entre enero-marzo/2004 organizó 6 eventos de capacitación sobre temas de gestión/administración, financiamiento, temas jurídicos, control interno, delitos de la función, revocatoria de los alcaldes y plan de desarrollo, al que asistieron 600 municipios y en los que participaron un total de 900 personas. Dado que dispone solo de 3 salas de reunión con capacidad para 10 personas y un auditorio para 140, utilizó en seis ocasiones aulas de capacitación externas. En cuanto a materiales de capacitación, en el 2003 publicó 4 libros de capacita-

ción, con un tiraje total de 8.000 ejemplares (2000 por libro), un 25% del cual ha sido distribuido. Su Gerente General evalúa la capacitación realizada como “insatisfactoria”, dados sus “escasos recursos” y su “muchísima demanda” (Instrumento 3: 9, AMPE).

20. Recuperación y sistematización de prácticas exitosas

No cuenta con un sistema para recuperar y sistematizar prácticas exitosas de sus miembros, ni ha difundido entre éstos las experiencias exitosas. Tampoco conoce las bases de datos de buenas prácticas municipales (Hábitat, FEMUN, PGU, URBANET de GTZ y la PIMEX). Los informantes externos no señalan un conocimiento sobre las experiencias exitosas de la AMPE.

D. Cooperación

21. Alianzas

No tienen proyectos financiados con la cooperación nacional e internacional; tampoco cuentan con cooperantes externos; ni reciben asistencia técnica de ningún organismo internacional. En cuanto a los organismos nacionales, recibe asistencia financiera, técnica y establece interlocución política con los Ministerios de Vivienda, Agricultura y Salud. Los informantes externos desconocen a sus socios nacionales e internacionales⁴²¹

22. La cooperación vista desde los aliados

Las instituciones externas consultadas no trabajan con AMPE.

23. Percepción de la AGL como mediación entre municipio/Estado central/CTI por parte de miembros y asociados

Aún cuando ninguna de las entidades externas consultadas había trabajado con AMPE, en términos generales, la entidad estatal indica que prefiere trabajar directamente con los municipios dada la naturaleza de los proyectos. El cooperante internacional señala, en cambio, que utiliza ambas estrategias (relación directa con municipios y trabajo con las asociaciones –regionales-) dada la necesidad de ser “coherente con el proceso de descentralización” (Instrumento 12: 4, AMPE).

421 Los instrumentos 11 y 12 dan cuenta de socios nacionales e internacionales del INICAM y de las asociaciones regionales.

E. Sostenibilidad

24. Situación patrimonial y financiera

No cuenta con patrimonio material (su local es arrendado y no tiene vehículos). Sus ingresos en el 2002 fueron de \$2.857,14, de los cuales el 50% (\$1.428,57) provinieron de aportaciones de sus miembros y el 50% restante correspondieron a ingresos propios. En el 2003 la morosidad en las aportaciones de sus miembros ascendió al 98%. En cuanto a sus egresos, en el 2002 la totalidad de los ingresos se destinaron al pago de remuneraciones a sus funcionarios. Actualmente, tales recursos son insuficientes para cumplir con sus objetivos y funciones.

25. Eficiencia y sostenibilidad en la gestión financiera contable

Dispone de un sistema contable y de manejo presupuestario automatizado. En el 2003 no tuvo auditorías externas. La asociación dispone de una estrategia para recuperar la morosidad (no la explica), señalando que “faltan recursos” para aplicarla (Instrumento 10: 3, AMPE).

26. Percepción de la transparencia y eficiencia del gasto por parte de miembros y asociados

Según el funcionario público, AMPE “no tiene recursos sostenibles” (Instrumentos 11 y 12: 5, AMPE). Ambas instituciones no conocen sobre la transparencia y eficiencia en el uso de los recursos por parte de la asociación pues no han trabajado con ella.

F. Contactos

Nombre: Jorge Marco Sánchez
Cargo: Gerente General
Dirección: Av. Arequipa 4420 Miraflores, Lima-Perú
Teléfono: 2427712
Fax: 2428298
Celular: 98650765
E. mail: ampeperu@terra.com.pe

Nombre: Francisco Narrea San Miguel
Cargo: Gerente Técnico
Dirección: Av. Arequipa 4420 Miraflores, Lima-Perú
Teléfono: 2428298
Fax: 2427712
Celular: 99213694
E. mail: narream@terra.com.pe

G. Investigadores que realizaron la investigación sobre la AGL

Jorge Proaño (Trabajo de campo e informe cualitativo sobre asociativismo en Perú) y Rafael Quintero López (investigación en fuentes archivísticas de internet y secundarias).

H. Investigador que preparó este perfil de la AGL:

Rafael Quintero López

PERÚ

Perfil de la Asociación Nacional de alcaldes distritales ((ANADIS)

Primera parte: Información básica

A. Generalidades

Identificación
Nombre de la Asociación: Asociación Nacional de Alcaldes Distritales del Perú
Fecha de fundación: 4 de mayo de 2003 Siglas: ANADIS PERÚ País: Perú Dirección: Jr. Miró Quezada 327, Lima-Perú Teléfono: 4261314; 992717661; 99461069 Fax: ND E. mail: alcaldesdistritales@hotmail.com Página web: www.anadis.org.pe Nombre del Presidente: Oscar Benavides Majino Nombre del Ejecutivo: Adalberto Guardián Ramírez (Asesor Alcalde)

B. Contexto

1. Población

Población total del país	27'900.000	
Población urbana	20'400.000	73.1%
Población rural	7'500.000	26.9%

2. Municipios del país

No. de municipios del país y 241 provinciales)	2,070 (1.829 distritales	
No. de municipios de AGL	1.829 ⁴²²	100%

422 Según ANADIS. revista institucional, Año 1, # 3, noviembre 2003, p. 12. La revista informa que ANADIS representa a las 1. 829 alcaldías distritales del Perú. Los municipios provinciales serían 241, que ella no representa.

3. Base legal municipal

Marco legal que ampara a las municipalidades	Ley Orgánica de Municipios 1294 del 9 de diciembre de 1987
Constitución Política	
Ley de Régimen Municipal	

C. Estructura orgánica y administrativa de la AGL

1. Base legal de la Asociación

Naturaleza jurídica que ampara a la asociación		
Dispone de estatutos: Si		
Personería jurídica: Si		
Publica: X	Privada:	
Asociatividad:	Voluntaria: X	Obligatoria

2. Personal

Numero y distribución del personal de la AGL por funciones				
Nivel	Denominación	Total	Hombres	Mujeres
Político	Comité Ejecutivo	ND	ND	ND
	Presidente	1		
Técnico	Técnicos/as	7	ND	ND
Administrativo	Personal administrativo	ND	ND	ND
Otros		ND	ND	ND
Total		8 ⁴²³	ND	ND

3. Recursos financieros

Ingresos (2002). Fuentes de Financiamiento en US\$ dólares	
Aportaciones de miembros	ND
Ingresos propios	ND
Transferencias gobierno/Estado	ND
Agencias internacionales	ND
Otras fuentes	ND
Otras fuentes	ND
Total	ND

Egresos (2002). Según objeto del gasto en US\$ dólares	
Remuneraciones	ND
Servicios	ND
Suministros	ND
Mantenimiento	ND
Inversiones	ND
Otros gastos	ND
Otros gastos	ND
Total	ND

Segunda parte: Información adicional sobre el contexto

A. Contexto

1. *Condiciones socioeconómicas del país* (Véase pág. 467)
2. *Estructura político-administrativa del Estado* (Véase pág. 467-468)
3. *Situación de los municipios como instituciones de representación política* (Véase pág. 468)
4. *Indicador político de descentralización del país* (Véase pág. 468)
5. *Las Asociaciones de Gobiernos Locales (AGLs)* (Véase pág. 468-469)

Tercera parte: Ejes temáticos

A. Representatividad

6. Estructura orgánica (órganos, orgánico funcional) y modo de funcionamiento

La ANADIS se constituyó el 4 de mayo del 2003 como una “asociación civil” de carácter público y asociatividad voluntaria⁴²⁴, habiendo sido inscrita jurídicamente el 25 de junio del 2003. Actualmente, está regida exclusivamente por sus estatutos. Según el informante entrevistado, por el momento estos serían “suficientes” como su orgánico funcional. ANADIS PERÚ reclama que sus miembros son los 1.829 municipios y alcaldes distritales. Su estructura directiva se compone de Asamblea y Consejo Directivo (éste último elegido por la asamblea). Sus autoridades son el Presidente, dos vicepresidentes y el Secretario Nacional. Presidente y Secretario son elegidos por sus miembros. La primera elección presidencial convocó al 53% de miembros (980 de 1.829). En el 2003 (año de su constitución) su asamblea se reunió en tres ocasiones para tratar temas relativos al proceso de descentralización, la reforma a la Ley Orgánica Municipal, la Ley de Tributación Municipal e iniciativas legislativas. Las dos últimas asambleas convocaron entre el 34 y el 53% de sus miembros. El Consejo Directivo se reunió en el 2003 en 24 ocasiones. Estas reuniones se llevan a cabo solo en la sede (Lima). Las asambleas, en cambio, se realizan también fuera de la sede.

7. Cobertura de representatividad por rango de municipios según su población

Municipios Provinciales según tamaño de población⁴²⁵

Rangos	Número	No. de municipios miembros de la AGL
Menos de 10.000 hab	15	0
10.000-50.000	89	0
50.001-100.000	63	0
100.001-300.000	58	0
300.001-1'000.000	15	0
Más de 1'000.000	1	0
Total municipios	241	0

424 Sus estatutos le dan un carácter voluntario a la asociación.

425 Este es el dato que consta en Instrumento # 1, p. 2, pero registra solo 240 municipalidades, siendo 241 municipios provinciales y 1.829 municipios distritales.

Municipios Distritales según tamaño de población

Rangos	Número	No. de municipios miembros de la NADIS
Menos de 10.000 hab	ND	DN
10.000-50.000	ND	ND
50.001-100.000	ND	ND
100.001-300.000	ND	ND
300.001-1'000.000	ND	ND
Más de 1'000.000	ND	ND
Total municipios	1829	1829

8. Recursos humanos y sus capacidades

Se conoce que cuenta con 7 técnicos (no hay más información sobre su número, género, capacidades, política hacia sus recursos humanos, etc). Se informa que no se paga salarios sino que “reciben dietas” (Instrumento 8: 2, ANADIS).

9. Percepción de las capacidades técnicas y administrativas por parte de miembros y asociados

N/D

10. La representatividad política de la AGL

En la última semana anterior a la entrevista (abril/2004) ANADIS recibió la visita de cuatro autoridades y funcionarios municipales para tratar asuntos técnicos, políticos y administrativos. En el último trimestre (enero-marzo/2004) sus dirigentes habían concertado 25 reuniones con altas autoridades estatales (Presidente de la República, 3; ministros, 12; congresistas, 10) para tratar temas del municipalismo. Asimismo, el Congreso, los Alcaldes Distritales y el Ministerio de Economía y Finanzas le solicitaron sus criterios en torno a la nueva Ley de Tributación Municipal, así como sobre cánones e incrementos del Foncomún. En el mismo período, la asociación impulsó acciones en torno a la Ley de Tributación Municipal y las modificaciones a la Ley Orgánica de Municipalidades.

11. Percepción de la representatividad política de la AGL por parte de miembros y asociados

N/D

B. Comunicación

12. Estrategia de comunicación e interlocutores

No cuenta con una estrategia de comunicación formal (escrita), ni con una informal (formulada que aplica).

13. Sistemas y medios de comunicación más utilizados

Los medios de comunicación más utilizados con sus miembros son el teléfono (1), oficios y circulares escritas (2) y el correo electrónico (3). Para la comunicación urgente utiliza el teléfono y el fax que llegan efectivamente al 100% de sus miembros. Tiene una dirección URL para página web cuya actualización, se dice, es revisada semanalmente (no hay información sobre última actualización, ni capacidad para hacerlo). Sin embargo, este investigador nunca ha podido ingresar a dicha página. Cuando funcionaba o funciona la consulta, obtendría información legal, financiera, resoluciones, información de municipios y enlaces. (No se dispone de información hacia y de los medios de comunicación locales).

14. Condiciones técnicas para la comunicación (equipos, archivos, instalaciones)

Se sabe que dispone de líneas telefónicas, computadoras con acceso a e. mail y una página web. Sin embargo, el equipo es insuficiente (faltarían diez líneas telefónicas y cinco computadoras). No se tiene información sobre programas informáticos, desarrollo de *software*, entradas al sitioweb, boletines electrónicas. Cuenta con una revista (*ANADIS*), al parecer mensual, como medio de difusión e información a los municipios.

15. Condiciones técnicas para la comunicación de sus miembros/asociados

N/D

16. Descripción del flujo comunicacional de la AGL

En un día el informante entrevistado había enviado 6 comunicaciones escritas y recibido 7 comunicaciones escritas de sus miembros, de organismos del gobierno nacional y de proveedores. Igualmente, había enviado 8 mensajes electrónicos y recibido 8 también de sus miembros y de organismos del gobierno nacional. La misma fuente informa que en un día puede realizar 30 llamadas telefónicas y receptorar un igual número de llamadas de los miembros. El estima que un 10% de sus miembros no tendrían comunicación con la AGL.

17. La comunicación vista por los informantes externos

N/D

18. Comunicación de la AGL con IULA-FLACMA

El informante consultado indicó que no había ingresado a la página web de IULA-FLACMA en el último mes.

C. Capacitación

19. La capacitación a los municipios

No se dispone de información de la capacitación y asistencia técnica proporcionada a los municipios (trabajo de campo, eventos organizados, número de participantes, infraestructura disponible, producción de materiales). El coordinador de proyectos entrevistado, sin embargo, la evaluó como “insatisfactoria” dado “el exceso de demanda. Son pocos técnicos (7) y deben atender a 1.829 alcaldes” (Instrumento 3: 9, ANADIS).

20. Recuperación y sistematización de prácticas exitosas

Se desconoce si cuenta con un sistema para recuperar y sistematizar prácticas exitosas de sus miembros, aún cuando indica que ha difundido sus experiencias exitosas en las áreas financiera, de capacitación y en gobernabilidad. Desconocen las bases de datos de las buenas prácticas municipales (de Hábitat, FEMUN, PGU, URBANET, PIMEX).

D. Cooperación

21. Alianzas

No hay información sobre proyectos en ejecución financiados por la cooperación nacional e internacional. No reciben asistencia técnica, ni tienen interlocución política con ningún organismo de cooperación internacional. A nivel nacional, perciben asistencia financiera de los Ministerios de Economía, Vivienda y del M. de la Mujer. Tienen interlocución política con la Presidencia de la República, el Ministerio del Interior y el de la Mujer.

22. La cooperación vista desde los aliados

N/D

23. Percepción de la AGL como mediación entre municipio/Estado central/CTI por parte de miembros y asociados

N/D

E. Sostenibilidad

24. Situación patrimonial y financiera

N/D

25. Eficiencia y sostenibilidad en la gestión financiera contable

N/D

26. Percepción de la transparencia y eficiencia del gasto por parte de miembros y asociados

ND

F. Contactos

Nombre: Adalberto Guardián
Cargo: Coordinador de Proyectos
Dirección: Jr. Miró Quesada 327, Lima-Perú
Teléfono: 4261314; 99271761; 99461069
Fax:
E. mail: alcaldesdistritales@hotmail.com
P. web: www.anadis.org.pe

G. Investigadores que realizaron la investigación sobre la AGL

Jorge Proaño (Trabajo de campo e informe cualitativo sobre asociativismo en México)
Rafael Quintero López (investigación en fuentes archivísticas de internet y secundarias).

H. Investigador que preparó este perfil de la AGL

Rafael Quintero López

REPUBLICA DOMINICANA
Perfil de la Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU)
Primera parte: Información básica

A. Generalidades

Identificación
Nombre de la Asociación: Federación Dominicana de Municipios
Fecha de fundación: 28 de abril de 2000 en La Vega y reconocimiento jurídico mediante Decreto del Poder Ejecutivo No. 398-2001 del 20 de marzo de 2001 Siglas: FEDOMU País: República Dominicana Dirección: Av. Winston Churchill esq. Calle 10, Plaza Paraíso, 301, Santo Domingo, República Dominicana Teléfono: 6835145 Fax: 6835171 E. mail: fedomu@verizon.net.do Página web: www.fedomu.org.do Nombre del Presidente: Fausto Ruiz Valdéz (Presidente Ejecutivo) Nombre del Ejecutivo: Jackeline Acevedo (Secretaria Ejecutiva)

B. Contexto*1. Población*

Población total del país	8'562.541	
Población urbana	5'839.652	68.2%
Población rural	2'722.889	31.8%

2. Municipios del país

No. de municipios del país	138	
No. de municipios de AGL	132	95.6%

3. Base legal municipal

Marco legal que ampara a las municipalidades	Constitución de la República; Ley No. 5622 (septiembre, 1961); Ley de Organización Municipal No. 3455 (diciembre 21, 1952)
Constitución Política	Título VIII, Art. 83
Ley de Organización Municipal No. 3455 (21 de diciembre de 1952)	

C. Estructura orgánica y administrativa de la AGL

1. Base legal de la Asociación

Naturaleza jurídica que ampara a la asociación		
Dispone de estatutos: Si		
Personería jurídica: Si		
Publica:	Privada: X	
Asociatividad:	Voluntaria: X	Obligatoria

2. Personal

Numero y distribución del personal de la AGL por funciones				
Nivel	Denominación	Total	Hombres	Mujeres
Político	Comité Ejecutivo	32	28	4
	Presidente	(1)	(1)	
	Vicepresidentes	(5)	(4)	(1)
Técnico	Técnicos/as	5	2	3
Administrativo	Personal administrativo	4	1	3
Otros		6 ⁴²⁶	5	1
Total		48	37	11

3. Recursos financieros

Ingresos (2003). Fuentes de Financiamiento en US\$ dólares	
Aportaciones de miembros	\$72. 735,80
Ingresos propios	5.801
Transferencias gobierno/Estado	
Agencias internacionales	12.721
Otras fuentes	5.007,90
Otras fuentes	10.417,30
Total	\$106.683

426 Corresponde a 4 técnicos a contrato (3 hombres, 1 mujer), 1 administrativo a contrato y dos cooperantes.

Egresos (2003). Según objeto del gasto en US\$ dólares	
Remuneraciones	ND
Servicios	ND
Suministros	ND
Mantenimiento	ND
Inversiones	ND
Otros gastos	ND
Otros gastos	ND
Total	ND

Segunda parte: Información adicional sobre el contexto

A. Contexto

1. Condiciones socioeconómicas del país

República Dominicana tiene una superficie de 48.670 Km² y una población de 8'562.541 habitantes, de los cuales el 68.2% (5'839.652) constituyen población urbana y el 31.8% (2'722.3888) población rural. La población de sus áreas metropolitanas asciende a 2'731.294 (31.9% del total). El crecimiento real del PIB en el quinquenio 1999-2003 registró un promedio de 3.9%. En el 2002 su PIB per cápita fue de US\$2.543. El monto de recursos destinado a gasto social correspondió al 7.7% del PIB (2001). Sus indicadores dan cuenta de un 44.2% de pobreza (1998), una tasa de desempleo del 16.1% (2004) y una tasa de analfabetismo de 15.5% (1998). En cuanto a cobertura de servicios, registra un 93% en agua potable, un 89.5% en alcantarillado y un 80% en basura (2001).

2. Estructura político-administrativa del Estado

Su tipo de Estado es unitario. En lo político-administrativo se divide en 9 regiones, 31 provincias, más el Distrito Nacional, y 138 municipios. Los municipios, calificados por un observador como "instituciones débiles" en la República Dominicana (Dilla, 2003: 6), se desenvuelven en un contexto político en el cual existe una "parquedad de las políticas de descentralización" (Dilla, 2003: 6). Los municipios se dividen en distritos, éstos en secciones y las secciones en parajes rurales. Registra una región metropolitana (Santo Domingo más el Distrito Nacional) y una circunscripción especial (el Distrito Nacional). Las provincias están regidas por un Intendente, "delegado del gobierno nacional que básicamente es una figura política de enlace" (Villacrés, s/f: 2).

3. Situación de los municipios como instituciones de representación política

De los 138 municipios, el 79% (108) son pequeños (menos de 50.000 habitantes), 24 (17%) son intermedios (50.000-300.000) y solo 6 (4%) son grandes (más de 300.000

habitantes). Los municipios están gobernados por los Ayuntamientos y presididos por los Síndicos (Alcaldes) electos por votación popular y cuyo cargo dura cuatro años. Su última fecha de elección se realizó el 16 de mayo/2002. En los distritos, los representantes son nombrados por los Regidores (Concejales). Estos cuentan con personal y presupuesto y “sus decisiones son conocidas y refrendadas por las Salas Capitulares”. Las secciones rurales están dirigidas por el Alcalde Pedáneo, nombrado por el Síndico y en los parajes rurales existen los Ayudantes de Alcalde (Villacrés, s/f: 2). El marco legal que rige a los municipios es, primeramente, la Constitución, cuyo Título VII está consagrado a los Ayuntamientos y en cuyo Art. 83 se estipula que “los Ayuntamientos, así como los Síndicos, son independientes en el ejercicio de sus funciones, con las restricciones y limitaciones que establezcan la Constitución y las leyes, las cuales determinarán sus atribuciones, facultades y deberes” (Cit por Villacrés, s/f: 3). Adicionalmente se registra la Ley No. 5622 (septiembre/1961) que regula la autonomía municipal y la Ley de Organización Municipal No. 3455 (diciembre 21,1952) que define la “personalidad jurídica de los Ayuntamientos, su composición, funcionamiento y atribuciones” (Villacrés, s/f: 3). Las transferencias del gobierno a central a los municipios están reglamentadas por la Ley 166 (octubre/2003) que establece la progresividad de las asignaciones desde el 6% (2003), el 8% (2004), hasta el 10% (2005), pese a lo cual en el 2004, debido al déficit fiscal, el gobierno le asignó solo el 7% del presupuesto (Villacrés, s/f: 3).

4. Indicador político de descentralización del país

Las competencias privativas de los municipios se centran en las áreas correspondientes a planificación y regulación; infraestructura vial, aceras y bordillos; bomberos; alumbrado público; servicios telefónicos; tuberías subterráneas o aéreas; agua potable; alcantarillado; mercados y camales; cementerios; transporte urbano; catastros; y residuos sólidos. Otras instituciones estatales cuyas competencias inciden sobre el desenvolvimiento de los municipios son la Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social, el Instituto Nacional de Agua Potable y Alcantarillado (INAPA), la Secretaría de Estado de Agricultura, la Dirección Nacional de Foresta, la Corporación de Acueductos de Santo Domingo, y otras. Sin embargo, “no existe legislación específica y hay poca coordinación entre las instituciones mencionadas” (Villacrés, s/f: 3). En el 2003 se promulgó la Ley 166-03 (que modifica la Ley 17-97), mediante la cual se aumenta de un 6% a un 10% los ingresos fiscales para los municipios, estableciéndose que para el año 2004 los municipios recibirán el 8% de los ingresos del Estado y el 10% a partir de 2005. Según un analista dominicano de esta realidad, los municipios en República Dominicana son “instituciones débiles”, y hay “parquedad de las políticas de descentralización” (Dilla, 2003: 6)

5. Las Asociaciones de Gobiernos Locales (AGLs)

Registra una sola asociación de gobierno local la misma que es una unión de asociaciones regionales que fueron formadas desde el año 2001: la Federación Dominicana de

Municipalidades (FEDOMU). En realidad, sus primeras acciones informales se remontan a 1997, habiéndose registrado su primera asamblea de síndicos en 2000 y la obtención de su personería jurídica el 20 de marzo de 2001. La Federación ha expandido notablemente su membresía desde su año fundativo, cuando contaba con 9 miembros, a 115 en el 2002 y a 132 en la actualidad (2004). Cabe añadir que en la República Dominicana existen nueve asociaciones regionales con sus Juntas Directivas respectivas que son parte de la Federación.

En República Dominicana se constituyó en 1938, durante la dictadura de Rafael Trujillo, la *Liga Dominicana de Municipios* (Ley 49), devenida hoy en un organismo estatal autónomo que no ejerce funciones de representación y cuyo relacionamiento triangular con FEDOMU y los municipios no resulta aún adecuadamente establecido para beneficio de todos.

Tercera parte: Ejes temáticos

A. Representatividad

6. Estructura orgánica (órganos, orgánico funcional) y modo de funcionamiento

La FEDOMU arrancó su proceso de constitución informal en 1997, originalmente “como una asociación de alcaldes” (Instrumento 8: 2, FEDOMU). Su primera asamblea de síndicos se realizó en abril del 2000, constituyéndose su primer Consejo Directivo “integrado por 23 miembros de los tres partidos políticos mayoritarios, representando a las diferentes regiones” del país. El 20 de marzo de 2001 obtuvo su personería jurídica (Decreto Ejecutivo # 398-2001) (Villacrés, s/f: 3). Es una AGL privada, de asociatividad voluntaria y carácter federativo. Cuenta con 9 filiales regionales (una por cada región), en proceso de conformación⁴²⁷. Actualmente, sus miembros son municipios (instituciones) y asociaciones de gobiernos locales, registrando 132 municipios afiliados que representan a más del 90% de la población del país (Instrumento 4: 2, FEDOMU) y al 95.6% de municipios. Su estructura dirigente está compuesta por la Asamblea y el Consejo Directivo (CD⁴²⁸), cuya máxima autoridad es el Presidente. Cabe señalar que el 95% de los miem-

427 Estas son: Libao Norte, Libao Sur, Libao Nordeste, Libao Noroeste, Valdesia, El Valle, Enriquillo, Yuma e Higuamo (Instrumento 4:2, FEDOMU).

428 “El actual Consejo Directivo... está compuesto por los siguientes municipios: La Vega, San Francisco de Macorís, Duvergé, Azua, Pimentel, Puerto Plata, San Pedro de Macorís, Salcedo, Moca, Los Hidalgos, San José de Ocoa, Cambito Garabito, Hato Mayor, Monte Plata, Baní, El Cercado, Peralta, Guagubín, San Cristóbal, Bonao, Santiago, San Juan de la Maguana, Barahona, Villa Bisonó, Castañuelas, La Romana, Neyba, Mao y Maimón” (Villacrés, s-f:4).

bros del Comité Directivo pertenecen al Partido Revolucionario Dominicano (PRD) –partido de gobierno- (abril 2004) (Villacrés, s/f: 6). Para la gestión cuenta con una Secretaría Ejecutiva. El Presidente y el CD son electos cada dos años por la Asamblea cuyas reuniones se realizan solo en la sede. A las últimas elecciones de Presidente asistieron entre el 85 y el 98% de sus miembros. En dos años (2002 y 2003), la Asamblea se había reunido solo en una ocasión (para la elección del CD), habiendo estado representados el 95% de sus miembros. El Consejo Directivo se reúne mensualmente, registrando, para el mismo período, un total de 24 reuniones, realizadas en varios municipios.

7. Cobertura de representatividad por rango de municipios según su población

Municipios según tamaño de población

Rangos	Número	No. de municipios miembros de la AGL
Menos de 10.000 hab	23	21
10.000-50.000	85	81
50.001-100.000	14	14
100.001-300.000	10	10
300.001-1'000.000	5	5
Más de 1'000.000	1	1
Total municipios	138	132

8. Recursos humanos y sus capacidades

Cuenta con 48 funcionarios/as de los/as cuales 37 (77.1%) son hombres y 11 (22.9%), mujeres. Según nivel, el político registra 33 personas (29 hombres, 4 mujeres), el técnico 4 (2 hombres, 2 mujeres), el administrativo 4 (1 hombre, 3 mujeres). Adicionalmente, tiene 4 técnicos contratados (3 hombres, 1 mujer), 1 administrativo a contrato y 2 cooperantes. El personal técnico es insuficiente para cumplir con sus objetivos institucionales, no así el administrativo. Sin embargo, su planta parece reunir las capacidades y destrezas idóneas para el cumplimiento de sus funciones, aún cuando la misma fuente señala que hay “falta de capacidad de ciertos técnicos” lo que limitaría el desempeño de la AGL (Instrumento 4: 5 FEDOMU). En el 2003 capacitó a dos técnicos en gestión municipal, solicitando a otras instituciones el pago de los cursos. La FEDOMU no tiene posibilidades para apoyar a los empleados que se capacitan por su cuenta dado que “no hay recursos” (Instrumento 4: 4, FEDOMU). No todos los funcionarios entrevistados consideran que el actual orgánico-funcional es el que le conviene a su gestión: “Está bien organizado... Existen las instancias apropiadas para un buen desempeño”, pero “debería funcionar mejor”, dice la asistente administrativa (Instrumento 4: 5, FEDOMU), pero, a juicio del Director Financiero, éste debería modificarse, por lo que, actualmente, hay una comisión del CE trabajando en ello. En cuanto a los salarios, no son competitivos en el mercado laboral del

país, pues se hallan por debajo de los salarios del sector público y lejos de los del sector privado que está por encima del promedio (Instrumento 10: 3, FEDOMU). Dada la elevada inflación del país (del 30%, abril/2004), se advierte que “los salarios están desfasados” (Instrumento 7: 4, FEDOMU).

9. Percepción de las capacidades técnicas y administrativas por parte de miembros y asociados

La mayoría de informantes externos (entidades públicas, internacionales y autoridades municipales) considera que posee la capacidad administrativa y financiera para manejar eficientemente los fondos de la cooperación nacional e internacional. Se opina que “hay técnicos transparentes y con experiencia” (Instrumento 9b: 3, FEDOMU). En cuanto a su capacidad técnica para apoyar a las municipalidades en sus demandas de representación política, capacitación y asistencia técnica, los informantes del entorno institucional indican que “debe mejorar”, que tiene “poco personal especializado”, y que falta “organizar la demanda y proyectar una oferta adecuada” (Instrumentos 9a, 9b, 11a, 11b, 12a, 12b: 2, FEDOMU). Dos de ellos (entidad pública e internacional) encuentran que FEDOMU constituye una contraparte técnica solvente en la ejecución de programas y proyectos. Sobre la capacidad de sostenibilidad y réplica en los municipios de la capacitación ofertada a la AGL por la cooperación, un mayor número de informantes responde con reservas, o no responde, argumentando que “están arrancando” y que aún es “débil” su estructura (Instrumentos 9b, 11, 12: 8, FEDOMU), al tratarse de una institución joven. Los que opinan positivamente sobre este punto (entidad pública y municipal) indican que “sí se han hecho actividades, pero puntuales, a través de las asociaciones” (Instrumento 9a: 8, FEDOMU).

10. La representatividad política de la AGL

En una semana registró 39 visitas de autoridades y funcionarios municipales para tratar cuestiones técnicas, administrativas y políticas. Y, en el trimestre (enero-marzo/2004) sus dos directivos/as (PE y SE) realizaron dos visitas a sus miembros. En el mismo período, su Presidente Ejecutivo asistió a 21 reuniones con altas autoridades del Estado (Presidente de la República, 3; ministros, 7; congresistas, 11) para tratar temas del municipalismo y varias entidades estatales (CONANI, Secretarías de la Juventud y Cultura) le solicitaron criterios en relación a los temas de niñez, juventud y cultura. Por su parte, la AGL realizó, en ese mismo trimestre, consultas a sus miembros con relación a los temas de presupuesto y transferencias (Ley 166-03). Asimismo impulsó acciones de carácter político en torno a la reforma administrativa, defensa a la ley de transferencia del 8% y reforma a las finanzas municipales. Según Alfredo Villacrés, el que el 95% de sus miembros sean miembros del partido de gobierno (PRD) fue una “oportunidad... debidamente aprovechada para conseguir que se promulgue la Ley 166-03 sobre transferencias del estado a los municipios” (s/f: 6).

11. Percepción de la representatividad política de la AGL por parte de miembros y asociados

Una mayoría de informantes externos opina que el nombramiento de sus directivos ha sido legítimo y democrático. Se reconoce que este proceso ha sido transparente, participativo y con una “gran convocatoria”. Asimismo, la mayoría le reconoce una capacidad de representación de las municipalidades frente al gobierno, otras instituciones y la cooperación internacional, arguyéndose que los “logros obtenidos en descentralización y (transferencias) de recursos han sido (obra) de FEDOMU” (Instrumento 9a, 11, 12: 2, FEDOMU, pn). En relación al tipo de directrices que sigue su política institucional, un mayor número de informantes considera que expresa más las directrices de los municipios que las de los partidos políticos, aún cuando se reconoce su habilidad para lidiar con una mayoría de *síndicos*⁴²⁹ del Partido de la Revolución Dominicana.

B. Comunicación

12. Estrategia de comunicación e interlocutores

No tiene una estrategia de comunicación formal (escrita), ni informal (no escrita, pero que aplica).

13. Sistemas y medios de comunicación más utilizados

Los principales medios de comunicación con sus miembros son: teléfono (1), oficios y circulares escritas (2) y fax (3). También lo hace por medio de las asociaciones regionales y sus representantes. Para la comunicación urgente recurren a la vía personal, o utilizan el transporte terrestre y el fax, medios que llegan efectivamente al 100% de sus miembros. Su Presidente no revisa la actualización de la página web, ni suele obtener información de ella; tampoco parecería ingresar diariamente a internet. Por el momento, la AGL no tiene capacidad interna para actualizar su página web. En lo que respecta a su interacción con los medios de comunicación locales, en el último trimestre (enero-marzo/2004) envió 10 boletines de prensa, pero no hizo ningún recorte de prensa pues “no se hace esta actividad sistemáticamente” (Instrumento 6: 3, FEDOMU). Publica un boletín periódico llamado *La Voz de FEDOMU*, de excelente calidad.

14. Condiciones técnicas para la comunicación (equipos, archivos, instalaciones)

Dispone de 3 líneas telefónicas, número insuficiente para sus necesidades de comunicación, pues las “convocatorias siempre se hacen telefónicamente” y “siempre hay que es-

429 Apelativo de los *alcaldes* municipales en República Dominicana.

perar” y “hacer turno para llamar” pues “se comparten las líneas telefónicas” (Instrumentos 4 y 5: 7, 2, FEDOMU). Adicionalmente, las líneas se utilizan para fax e internet. Tiene 3 computadoras (sin conexión en red interna). Su página web “recién la van a inaugurar”⁴³⁰. No registra programas informáticos en la intranet, ni dispone de boletín electrónico, ni ha desarrollado *software* propio. En el último año (2003) ha utilizado como medios de difusión una revista (un número) con un tiraje de 1.000 ejemplares y 10 cuadernos de capacitación con un tiraje de 10.000 ejemplares, todos distribuidos en un 100%.

15. Condiciones técnicas para la comunicación de sus miembros/asociados

No se conoce con exactitud cuántos municipios tienen acceso a internet y cuentan con página web. La SE estima que podrían ser de 10 a 15 los municipios que acceden a internet.

16. Descripción del flujo comunicacional de la AGL

No dispone de un registro de comunicaciones escritas, ni de mensajes electrónicos enviados y recibidos. Su Presidente Ejecutivo indica que en un día envió 120 comunicaciones escritas, pero desconoce cuántas se recibieron; la asistente administrativa, por su parte, da cuenta de unas 200 a 250 comunicaciones escritas enviadas mensualmente (pero no conoce el número de recibidas). En cuanto a mensajes electrónicos, el PE dice no haber enviado ninguno y desconoce cuántos se recibieron ese mismo día (tampoco la SE proporciona información sobre esto). En un día, su Presidente Ejecutivo realizó 15 llamadas telefónicas y recibió 12 de sus miembros. El estima que solo el 2% de sus miembros no tendrían comunicación con la FEDOMU.

17. La comunicación vista por los informantes externos

Los principales medios utilizados por los informantes externos en su comunicación con la AGL son: persona a persona, teléfono, correo electrónico, fax y oficios y circulares escritas.

18. Comunicación de la AGL con IULA-FLACMA

Su Presidente y su Secretaria Ejecutiva ingresaron en 28 ocasiones a la página web de IULA-FLACMA en el último mes (marzo/2004), “para lo del Congreso de Bolivia” (Instrumento 3: 8, FEDOMU). De los seis informantes externos, solo dos conocían la existen-

430 Una fuente señala que habría arrancado el 9 de marzo del 2004 (Instrumento3, FEDOMU).

cia y trabajo de IULA-FLACMA. Uno considera que este organismo tiene potencialidad para “hermanar a ciudades y apoyar en capacitación”, mientras el otro estima que la FEDOMU podría aprovechar del intercambio de experiencias facilitado por IULA-FLACMA (Instrumentos 11, 12: 6, FEDOMU)

C. Capacitación

19. La capacitación a los municipios

Dos funcionarios hacen trabajo de campo con los municipios habiendo destinado en el último trimestre (enero-marzo/2004) el 50% de su tiempo a proporcionarles capacitación y asistencia técnica (unos 3 meses/hombre). Esto le representó a la AGL un egreso de US\$1.309 en el trimestre⁴³¹ La capacitación “se hace por demanda y se contratan o se consiguen técnicos de otras instituciones, como AECI y GTZ” (Instrumento 4: 10, FEDOMU). En el mismo período, organizó 8 eventos de capacitación en temas de financiamiento, liderazgo, planificación estratégica, leyes, asociativismo municipal, gestión tributaria y transparencia, al que asistieron 90 municipios y participaron 350 personas. En términos de infraestructura, dispone de una sala de reunión con capacidad para 30 personas. Por ello, entre enero-marzo/2004 tuvo que recurrir en 20 ocasiones a la utilización de salas de reunión externas. En cuanto a material de capacitación, produjo 10 cuadernos de capacitación en el 2003. Ella también trabaja con material producido por otras instituciones. Su Presidente Ejecutivo evalúa la capacitación impartida como “más que regular”, en razón de que “faltan medios y recursos” (Instrumento 3: 9, FEDOMU).

20. Recuperación y sistematización de prácticas exitosas

No dispone de un sistema para recuperar y sistematizar las prácticas exitosas de los municipios. Sin embargo, en el 2003 difundió entre sus miembros prácticas exitosas en áreas de capacitación y financiera (presupuesto participativo). A excepción de la URBANET (de la Red de la GTZ), desconoce las bases de datos de buenas prácticas municipales de Hábitat, FEMUN, PGU y la PIMEX. Los informantes externos consideran que debería difundir a nivel nacional e internacional sus experiencias exitosas en: facilitación y logro de acuerdos con los municipios y la cooperación en torno a los temas de su agenda; su forma de organización y representación político-partidista incluyente y participativa; la elaboración de presupuesto participativo; las negociaciones políticas para la descentralización fiscal; el sistema integrado de finanzas municipales; las transferencias fiscales que son “superiores al promedio de América Central” y su facilitación de acuerdos entre los municipios y el Estado central a este propósito.

431 45.000 pesos al cambio de 48,50 pesos por cada dólar estadounidense (Instrumento 10:5, FEDOMU).

D. Cooperación

21. Alianzas

Ultimamente FEDOMU ha expandido notablemente sus vínculos con instituciones de la cooperación nacional e internacional. Da cuenta de 3 proyectos auspiciados por la cooperación internacional (AECI, GTZ y el Servicio Alemán de Cooperación Social Técnica –DED–) en áreas de gestión tributaria, género, fortalecimiento institucional, gestión ambiental (no se indica el monto). Alfredo Villacrés indica que las líneas de trabajo con la cooperación española y alemana se orientan al fortalecimiento municipal, la descentralización territorial, la modernización de sus comunicaciones (página web) y el fortalecimiento de la gestión ambiental urbana de los municipios. Se registra también asistencia técnica y financiera del PNUD y la UE y da cuenta de dos cooperantes de la AECI y de la UE. A nivel nacional, indica tres proyectos (2 terminados) con fondos nacionales (de INTEC, DEPRECO y CONAU⁴³²) en áreas de fortalecimiento a gobiernos locales, transparencia en gestión de los fondos públicos y ley de uso de suelo urbano. Ha cooperado con el CONARES para la aplicación del Sistema Integrado de Finanzas Municipales. Se indica, además, que recibe asistencia financiera de la Presidencia de la República y del Ministerio del Interior, con quienes también establece interlocución política. También con el Congreso mantiene interlocución política.

Los informantes externos dicen cooperar en proyectos de fortalecimiento institucional, proyectos legislativos, intercambio de experiencias. Una agencia de cooperación internacional indica que coopera en tres proyectos de un año de duración cada uno (apoyo legal, fortalecimiento institucional y formación de técnicos y síndicos). Asimismo, ellos identifican como socios nacionales de la FEDOMU al CONARES, PROCOMUNIDAD, la LMD, la Oficina de Enlace de la Presidencia con los Municipios, la Secretaría de Medio Ambiente, DEPRECO, la Oficina Nacional de Administración de Personal (ONAP) y el INAP. Como socios internacionales nombran a PARME, UNICEF, GTZ, la UE, AECI, FUNDEMUCA⁴³³, UIM y la DED.

22. La cooperación vista desde los aliados

De los seis informantes externos, cuatro (municipios, entidad estatal y organismo internacional) habían participado en la elaboración de los planes estratégicos y operativos de la FEDOMU, y, en sus planes operativos (2003), todos los organismos de cooperación

432 Instituto Tecnológico de Santo Domingo (INTEC); Consejo Nacional de Asuntos Urbanos (CONAU); Departamento de Prevención de la Corrupción (DEPRECO).

433 Fundación para el Desarrollo de los Municipios de Centroamérica y El Caribe (FUNDEMUCA).

habían trabajado para el fortalecimiento de la AGL en distintas áreas (planificación, fortalecimiento institucional, financiamiento, capacitación, administración, finanzas, gobernabilidad, infraestructura, tecnología, mobiliario, agenda). De su parte, solo un municipio recibió su apoyo (en capacitación) para la formulación del plan operativo (2003). Todos los informantes consideran a la FEDOMU como un socio estratégico válido en su trabajo en el país, indistintamente, en áreas referidas a propuestas de reformas jurídicas, defensa de la autonomía municipal, relación política con el gobierno, programas de fortalecimiento municipal y del asociativismo, procesos de descentralización y proyectos de capacitación y asistencia técnica a los municipios.

23. Percepción de la AGL como mediación entre municipio/Estado central/CTI por parte de miembros y asociados

La mayoría de informantes externos consideran a la FEDOMU como un canal apropiado de comunicación entre los municipios y la cooperación técnica, porque “estandariza y formaliza la comunicación y manejan criterios de equidad y orden... hacia los municipios” y en razón de su “legitimidad política y (el) buen gobierno local que apoyan”, así como, por su representatividad (Instrumentos, 11, 12: 4, FEDOMU). Uno de los municipios auscultados, incluso indica que, gracias a su sugerencia, la AGL incorporó a su agenda del 2003 los temas de descentralización y ambiente. A pesar de ello, todos los actores externos prefieren establecer una relación directa entre ellos antes que mediada por la AGL. Algunos admiten que “sería bueno coordinar ciertos temas” con la AGL, pero no convirtiéndola “en el centro” pues “el objetivo son los municipios”, mientras para una agencia de cooperación técnica internacional, por ejemplo, “sería ideal trabajar con la FEDOMU” aunque hoy no es posible dada su debilidad. Los municipios, por su parte, preferirían y “necesitarían” una relación directa, aunque, en su caso, “no hay problema de hacerlo a través de FEDOMU cuando se fortalezca” (Instrumentos 9a, 9b, 11, 12a, 12b: 7, FEDOMU).

E. Sostenibilidad

24. Situación patrimonial y financiera

No tiene un local propio y dispone de un vehículo donado (camioneta). En el 2003 sus ingresos ascendieron a \$106.683, de los cuales \$72.735,80 (68.2%) provinieron de las aportaciones de sus miembros, \$5.801 (5.4%) de ingresos propios y \$28.146,20 (26.4%) de otras fuentes no especificadas. Estos ingresos son insuficientes para cumplir con sus objetivos y funciones, pues “solo cubren gastos administrativos”, no de capacitación y asistencia técnica. Ventajosamente, no registra morosidad en las aportaciones de sus miembros pues éstas son retenidas (y remitidas a la FEDOMU a través de la LMD) de las transferencias del gobierno a los municipios, que aportan de acuerdo a su número de habitan-

tes⁴³⁴ y deben ser “previamente... aprobadas por los respectivos concejos o salas capitulares” (Villacrés, s/f: 5). No se proporciona información sobre los gastos en el mismo año.

25. Eficiencia y sostenibilidad en la gestión financiera contable

Dispone de un sistema contable y de manejo presupuestario automatizado y una cuenta específica para cada cooperante que luego se incorpora a la contabilidad general. En el 2003 registró una auditoría externa. Según Villacrés, “(e) l apoyo político de los municipios asociados... constituye una de sus principales fuentes de sostenibilidad y la otra fuente proviene de las cuotas de sus miembros...” (s-f: 5).

26. Percepción de la transparencia y eficiencia del gasto por parte de miembros y asociados

No se la considera una contraparte financiera solvente. Sin embargo, cinco de los seis informantes externos consideran que maneja con transparencia y eficiencia los fondos de la cooperación nacional e internacional. Se insiste en que “hay transparencia”, “rendición de cuentas”, “auditorías externas” y difusión de la información en la Web. (Instrumentos 9a, 9b, 11a, 11b, 12a, 12b: 4, FEDOMU).

F. Contactos

Nombre: Ing. Fausto Ruiz Valdez
Cargo: Presidente Ejecutivo
Dirección: Av. Winston Churchill esq. Calle 10, Plaza Paraíso 301
Teléfono: 6835145
Fax: 6835107
E. mail: fedomu@verizon.net.do
P. web: www.fedomu.org.do

Nombre: Jackeline Acevedo
Cargo: Secretaria Ejecutiva
Dirección: Av. Winston Churchill esq. Calle 10, Plaza Paraíso 301
Teléfono: 6835145
Fax: 6835107
E. mail: fedomu@verizon.net.do
P. web: www.fedomu.org.do

434 Los pequeños aportan 1.000 pesos; los medianos, 3.000 pesos y los grandes, 10.000 pesos anuales (Instrumento10:4, FEDOMU).

Nombre: Amantina Gómez Garrido
Cargo: Vocal de la Región Norte; Síndica de Villabisono
Dirección: Av. Winston Churchill esq. Calle 10, Plaza Paraíso 301
Teléfono: 6835145
Fax: 6835107
E. mail: fedomu@verizon.net.do
P. web: www.fedomu.org.do

Nombre: Carla Rodríguez
Cargo: Asistente Administrativa
Dirección: Av. Winston Churchill esq. Calle 10, Plaza Paraíso 301
Teléfono: 6835145
Fax: 6835107
E. mail: fedomu@verizon.net.do
P. web: www.fedomu.org.do

Nombre: Rubén Julio Sitte
Cargo: Vocal del Consejo Directivo; Síndico de Moca
Dirección: Av. Winston Churchill esq. Calle 10, Plaza Paraíso 301
Teléfono: 6835145
Fax: 6835107
E. mail: fedomu@verizon.net.do
P. web: www.fedomu.org.do

Nombre: Ab. Alexis Mateo
Cargo: Vocal Encargado de Asuntos Jurídicos; Síndico de San José de Ocoa
Dirección: Av. Winston Churchill esq. Calle 10, Plaza Paraíso 301
Teléfono: 6835145
Fax: 6835107
E. mail: fedomu@verizon.net.do
P. web: www.fedomu.org.do

Nombre: Lic. Eddy Rosado
Cargo: Director Financiero
Dirección: Av. Winston Churchill esq. Calle 10, Plaza Paraíso 301
Teléfono: 6835145
Fax: 6835107
E. mail: fedomu@verizon.net.do
P. web: www.fedomu.org.do

G. Investigador que realizó el trabajo de campo

Alfredo Villacrés, de la GTZ-Quito

H. Investigador que preparó este perfil de la GL:

Rafael Quintero López

URUGUAY
Perfil del Congreso de intendentes (CI)
Primera parte: Información básica

A. Generalidades

Identificación
Nombre de la Asociación: Congreso de Intendentes ⁴³⁵
Fecha de fundación: Se fundó en Montevideo el 3 de septiembre de 1959. Siglas: CI País: Uruguay Dirección: Intendencia de Montevideo, Palacio Municipal, 2do. piso Teléfono: 19501117 / 902-0548 / 902-7225 / 902-7226 Fax: 902- 0780 E. mail: congreso@intendencias.gub.uy Página web: no está en funcionamiento Nombre del Presidente: Wilson Elso Goñi Nombre del Ejecutivo: Carlos A. Peña (Secretario General)

B. Contexto*1. Población del país*

Población total del país	3'399.438	
Población urbana	3'170.905	93.3%
Población rural	228.533	6.7%

2. Municipios del país

No. de municipios del país	19	
No. de municipios de AGL	19	100

435 El Art.162 de la Constitución lo nombra así. La costumbre lo nombra *Congreso Nacional de Intendentes*.

3. Base legal municipal

Marco legal que ampara a las municipalidades	Sección XVI: Del Gobierno y de la
Constitución de la República Oriental del Uruguay de 1967. En plebiscito celebrado el 8 de diciembre de 1996, se ratificó la ley constitucional que modificó algunos artículos de la Constitución de 1967.	Administración de los Departamentos, Capítulos I-XII, Artículos 262-306; Sobre Convenios Internacionales concertados por organismos autónomos: Art. 185; Sobre Convenciones Internacionales: Arts. 85 (7º); 168 (20); 46; 239 (1º); y 6º. Constitución
Ley Orgánica de los Gobiernos Departamentales (llamada también “Ley Orgánica municipal”), o Ley No. 9. 515, mediante la cual se “Establecen Disposiciones para el Gobierno y Administración de los Municipios”, aprobada por el Senado y la Cámara de Representantes el 18 de octubre de 1935, y Publicada en el D. O. del 10 de Nov/1935, No. 8759.	Aún vigente.

C. Estructura orgánica y administrativa de la AGL

1. Base legal de la Asociación

Naturaleza jurídica que ampara a la asociación		
Dispone de estatutos: Si		
Personería jurídica: Si		
Publica: X	Privada:	
Asociatividad:	Voluntaria: X	Obligatoria

2. Personal

Numero y distribución del personal de la AGL por funciones				
Nivel	Denominación	Total	Hombres	Mujeres
Político	Comité Ejecutivo	4	4	
	Presidente	1	1	
Técnico	Técnicos	3	3	
Administrativo	Personal administrativo	7	5	2
Otros		4	4	
Total		19	17	2

3. Recursos financieros

Ingresos (2002). Fuentes de Financiamiento en US\$ dólares	
Aportaciones de miembros	115.240
Ingresos propios	
Transferencias gobierno/Estado	
Agencias internacionales	
Otras fuentes	
Otras fuentes	
Total	115.240

Egresos (2002). Según objeto del gasto en US\$ dólares	
Remuneraciones	92.192
Servicios	11.524
Suministros	11.524
Mantenimiento	
Inversiones	
Otros gastos	
Otros gastos	
Total	115.240

Segunda parte: Información adicional sobre el contexto

A. Contexto

1. Condiciones socioeconómicas del país

La República Oriental del Uruguay tiene una superficie de 176.215 kms² y una población de 3'399.438 habitantes, de los cuales 3'170.905 (93.3%) son población urbana y 228.533 (2.7%), rural. Pero 450,000 uruguayos residen en el exterior, o sea el 13.2% de su población, situación que delata, al igual que en otros países de la región afectados por el fenómeno de la emigración, la dilatación de la crisis económica en los últimos años. Para el 2002 se estimaba que el ingreso per capita era de \$2.598,40 y los indicadores socioeconómicos registraban un 8% de pobreza, 14.2% de desempleo y 3.1% de analfabetismo. Sin embargo, en el 2004 se ha registrado una mejora considerable en el crecimiento del PIB pues se espera que éste crezca en 5,35%, sobre todo por el desenvolvimiento de los agrobnegocios.

En cuanto a servicios, tiene una cobertura de agua potable y electricidad del 95% y 98%, respectivamente, una de las más altas del continente, destacándose Montevideo con un 100% de cobertura en esos servicios, caso quizás único en el continente. La única área metropolitana *de facto*, pues no existe como jurisdicción de gobierno legalmente

constituida, es la llamada “el Gran Montevideo”, que comprende Montevideo y parte de los departamentos de Maldonado y Canelone. Su gravitación política es muy grande en la economía y la política del Uruguay. Se estima que la población de esta área metropolitana alcanza el 1'720.000 (o sea, el 50.6% del total del país).

2. Estructura político-administrativa del Estado

Su tipo de Estado es unitario. Territorialmente está organizado en 19 departamentos (que puede tener varias ciudades y localidades). Cada departamento está gobernado por una Intendencia (Intendente y la Junta Departamental) que dura 5 años en sus funciones. Existe un área metropolitana: el “Gran Montevideo”. Las próximas elecciones serán el 5 de mayo de 2005.

3. Situación de los municipios como instituciones de representación política

Los municipios se denominan intendencias, siendo su máxima autoridad el Intendente (Alcalde), cuya gestión dura cinco años (la próxima elección es en mayo del 2005). El marco legal que ampara a las municipalidades es la Constitución y la Ley Orgánica de los Gobiernos Departamentales. Las intendencias perciben el 3.3% de los recursos del presupuesto general del Estado.

4. Indicador político de descentralización del país

Las competencias municipales privativas en el país son: a) urbanismo de ciudades y pueblos que gobiernan, pues los intendentes pueden gobernar más de una ciudad dentro de un departamento; b) transporte y tránsito; c) la bromatología o policía higiénica de la población (compartida con el gobierno central), que implica el control de todos los comercios e industrias que producen y venden alimentos.

5. Las Asociaciones de Gobiernos Locales (AGLs)

Registra una sola AGL: el Congreso de Intendentes (CI) que agrupa a los 19 municipios del país (100%).

Tercera parte: Ejes temáticos

A. Representatividad

6. Estructura orgánica (órganos, orgánico funcional) y modo de funcionamiento

Actualmente es una entidad de naturaleza pública y carácter asociativo voluntario. Tiene personería jurídica y agrupa a la totalidad de municipios del país (19). Según su es-

tatuto de funcionamiento, sus miembros son los 19 intendentes. Su estructura directiva se compone de Asamblea y Mesa Directiva. La primera se reúne 12 veces al año y la segunda una vez por semana (48 veces al año). Sus máximas autoridades son: el Presidente y dos Vicepresidentes, en cuya última elección participaron el 100% de sus miembros, y el Secretario General (no electo).

7. Cobertura de representatividad por rango de municipios según su población

Municipios según tamaño de población

Rangos	Número	No. de municipios miembros de la AGL
Menos de 10.000 hab	0	0
10.000-50.000	1	1
50.001-100.000	3	3
100.001-300.000	13	13
300.001-1'000.000	1	1
Más de 1'000.000	1	1
Total municipios	19	19⁴³⁶

8. Recursos humanos y sus capacidades

Cuenta con 19 funcionarios/as de los cuales 17 (89.5%) son hombres y 2 (10.5%) son mujeres. El nivel político (Presidente, Mesa Directiva) registra 5 funcionarios varones; el nivel técnico 3 funcionarios, el administrativo 7 (5 hombres y 2 mujeres). De los 9 funcionarios técnico-administrativos, 4 son de planta y 5 (56%) a contrato. Adicionalmente, tiene un cooperante y 3 prosecretarios. El personal exhibe capacidades y destrezas idóneas para cumplir con sus funciones, aunque es insuficiente para el cumplimiento de sus objetivos institucionales, registrando un déficit del 40%. En el 2003 no se capacitó al personal y ningún/a funcionario/a siguió cursos formales de profesionalización o especialización. Aunque “no es norma”, el CI sí apoya a los empleados que se capacitan por su cuenta, facilitándoles el horario y pagándoles cursos (Instrumento 4: 4; Instrumento 7: 3, CI). Aunque “está quedando chico”, el actual orgánico funcional es el conveniente a su gestión y los salarios son competitivos en el mercado laboral del país (“son acordes a lo que gana un funcionario público o privado de acuerdo a la función”) (Instrumento 4: 5, CI).

436 A marzo de 2004, tres organizaciones políticas nacionales compartían el gobierno de esos 19 municipios, dirigidos por 13 Intendentes del Partido Nacional, 5 del Partido Colorado y 1 del Frente Amplio (EP). Éste último al frente de Montevideo.

9. Percepción de las capacidades técnicas y administrativas por parte de miembros y asociados

Dos informantes del entorno (intendente y funcionario público) consideran que “(t) odavía es una institución de escasa estructura en materia financiera y en su capacidad técnica y hay carencia de equipamiento” (Instrumento 11: 2, 4, CNI). En cuanto a su capacidad de sostenibilidad y réplica de la asistencia técnica y capacitación recibida por otras entidades hacia los municipios, el Intendente entrevistado sí le reconoce tal capacidad en los temas de fortalecimiento técnico, informático y de gestión.

10. La representatividad política de la AGL

En una semana registró la visita de 6 autoridades/funcionarios municipales para tratar aspectos técnicos, administrativos y políticos. En el primer trimestre del 2004 sus máximos directivos tuvieron 9 reuniones con altas autoridades estatales (Presidente de la República, 2; Ministros de Estado, 6; Congresistas, 1). En el mismo período (enero-marzo/2004) los Ministerios de Economía y Trabajo, así como la oficina de Planeamiento de la Presidencia de la República le solicitaron criterios en relación a: a) asuntos tributarios; b) la generación de mano de obra; y c) el plan municipal. De su parte, el CI realizó consultas políticas entre sus miembros acerca de las reformas constitucionales para permitir la reelección indefinida de los Intendentes y desarrolló acciones políticas en torno al tema de la autonomía municipal y las reformas fiscales favorables a los municipios.

11. Percepción de la representatividad política de la AGL por parte de miembros y asociados

Los dos informantes externos indican que el nombramiento de sus directivos ha sido legítimo y democrático. Para el funcionario estatal, el CI sigue las directrices de los municipios y exhibe una capacidad de representación de las municipalidades pues “tiene la legitimidad reconocida como representante” de éstas (Instrumento 11: 2, CNI). Sin embargo, para el intendente consultado el CI “no ha sido exigente en el cumplimiento de los roles que le corresponden por ley, que es representar a los municipios ante el Ejecutivo y organismos del Estado, logrando las asistencias financieras y/o proyectos señalados por la Constitución, y, fundamentalmente, en lo relativo a descentralización y desarrollo del interior del país” (Instrumento 9: 2, CI).

B. Comunicación

12. Estrategia de comunicación e interlocutores

No tiene una estrategia de comunicación escrita, pero sí aplica una orientada a analizar la situación del país, difundir información financiera (transferencias, oportuni-

dades de financiamiento de proyectos), y dar a conocer las experiencias exitosas de los municipios. La idea es “tener a los municipios actualizados” y contribuir a resolver sus problemas financieros (Instrumento 3: 7, CI).

13. Sistemas y medios de comunicación más utilizados

Los sistemas de comunicación más utilizados con sus miembros son: oficios y circulares escritas (1), teléfono (2), fax (3) y correo electrónico (4). Los menos utilizados, correo nacional y persona a persona: entre enero-marzo (2004) su Presidente había realizado seis visitas a sus miembros. Para la comunicación urgente recurren al teléfono privado de cada intendente con un 100% de efectividad entre sus miembros. Su Presidente revisa la página web de su asociación diariamente para levantar información financiera y noticias sobre los municipios. La AGL dispone de capacidad interna para actualizarla, haciéndolo cada seis meses. En cuanto a la información de los medios de comunicación local, en el último trimestre enviaron nueve boletines de prensa y no recortaron ninguna noticia de medios impresos. Al momento de la visita el CI estaba por instalar una red de comunicación electrónica con los municipios.

14. Condiciones técnicas para la comunicación (equipos, archivos, instalaciones)

Dispone de 4 líneas telefónicas, 8 computadoras conectadas en red con acceso a internet y correo electrónico y una página web que, al parecer, configuran una suficiencia de su sistema de comunicación. No dispone de boletín electrónico, ni de programas informáticos en la intranet, pero sí ha desarrollado su propio *software* para: a) agenda telefónica; y b) registro único de conductores a nivel nacional. Tampoco ha utilizado revistas, hojas divulgativas, discos compactos, videos o cuadernos como medios de difusión.

15. Condiciones técnicas para la comunicación de sus miembros/asociados

Los 19 municipios (100%) tienen acceso a internet; 10 de ellos (52.6%) cuentan con página web.

16. Descripción del flujo comunicacional de la AGL

En un día el director puede realizar 18 llamadas telefónicas a otros municipios y recibir 10 llamadas de éstos. Entre enero-marzo/2004 la AGL envió 280 comunicaciones escritas a sus miembros y a organismos de cooperación internacional y del gobierno nacional, recibiendo 60 comunicaciones escritas de las mismas fuentes. En el mismo período dice haber enviado - a los mismos destinatarios- 62 mensajes electrónicos, y haber recibido de ellos 9. Según su Presidente, solo el 10% de miembros no tienen comunicación con el CI.

17. La comunicación vista por los informantes externos

Los principales canales de comunicación con la AGL utilizados por los informantes externos son: teléfono (1), oficios y circulares escritas (2), persona a persona (3) y fax (4).

18. Comunicación de la AGL con IULA-FLACMA

En marzo de 2004 el Presidente del CI había ingresado 8 veces a la página web de IULA-FLACMA. Ninguno de los informantes externos consultados conocía el trabajo que realiza IULA-FLACMA, aunque uno de ellos sí estaba enterado de su existencia.

C. Capacitación

19. La capacitación a los municipios

Dos funcionarios del CI hacen trabajo de campo con los municipios (aún cuando no se indica el porcentaje de tiempo que destinan a esa actividad, ni el volumen de recursos que ésta representa). Entre enero-marzo de 2004 no registra la organización de eventos de capacitación, ni cursos de formación virtual. Tampoco da cuenta de material de capacitación producido en el 2003. La AGL dispone de tres salas de reunión con capacidad para 150 personas para cubrir esta actividad. Su Presidente evalúa como satisfactoria la capacitación impartida por el CI.

20. Recuperación y sistematización de prácticas exitosas

No dispone de un sistema para recuperar y sistematizar las prácticas exitosas de sus miembros. Sin embargo ha difundido experiencias exitosas de éstos en las áreas administrativa, financiera, de capacitación gobernabilidad, gobierno electrónico y financiamiento. En cuanto a las bases de datos de buenas prácticas municipales, conocen, difunden y utilizan las Mejores Prácticas de Hábitat y la PIMEX. Los informantes externos entrevistados indican las siguientes experiencias exitosas del CI que deberían ser difundidas nacional e internacionalmente: a) en defensa de la autonomía; b) en descentralización, la conquista de recursos del presupuesto nacional (3.57% -2004- recaudados fuera de Montevideo y la obligación de cada ministerio de aplicar un importante porcentaje de esos recursos a inversiones y gastos en el interior); c) en automatización de funciones, la red de comunicación interna y externa; d) en representación política, la Comisión Sectorial -que administra los fondos de la descentralización- compuesta por seis intendentes y seis ministros y la OPP que hace de Secretaría.

D. Cooperación

21. Alianzas

Registra un cooperante externo proveniente de las intendencias. No ejecuta directamente proyectos con fondos de la cooperación técnica internacional, ni recibe asesoría técnica de ésta. Pero sí se beneficia de los fondos de la cooperación internacional a través de la intermediación del gobierno central. Mediante esta modalidad, actualmente ejecuta el proyecto “Programa de Comunicación e Información” financiado por el BID por un monto de \$250.000 y una duración de seis meses. Adicionalmente, la Unidad de Desarrollo Municipal de la Oficina de Planeamiento informa que coopera con la AGL en dos proyectos (Desarrollo Municipal 3 y Gestión del Desarrollo Municipal 4) por un monto de \$78.000 y \$75.000, respectivamente. A nivel nacional, recibe apoyo financiero del Ministerio de Economía, asistencia técnica y financiero de la Oficina de Planeamiento de la Presidencia de la República y del Banco de la República. Tanto con éstas como con el Ministerio de Vivienda y el Congreso, mantiene interlocución política.

22. La cooperación vista desde los aliados

La entidad estatal auscultada sí ha participado en la formulación de los planes estratégicos y operativos del CI. Tanto ésta, cuanto la Intendencia consultada consideran a la AGL como un socio estratégico válido en su trabajo en torno a propuestas de reformas jurídicas, defensa de la autonomía municipal, relación política con el gobierno, programas de fortalecimiento municipal, procesos de descentralización, proyectos de capacitación y asistencia técnica a municipios. En el Plan Operativo del 2003 la oficina pública trabajó para el fortalecimiento institucional del CI en las áreas administrativa, de capacitación y de gobernabilidad. La Intendencia, en cambio, no recibió apoyo de la AGL para la elaboración de su plan operativo. Según ambos informantes, los socios nacionales del CI serían: el Consejo de Ministros, los Ministerios de Economía y Finanzas y de Transporte y Obras Públicas, la Dirección de Proyectos de Desarrollo (DIPRODE) y el Programa de Erradicación de Asentamientos Irregulares (PEAI).

23. Percepción de la AGL como mediación entre municipio/Estado central/CTI por parte de miembros y asociados

Aún cuando ambos informantes externos entrevistados indican que prefieren trabajar directamente con los municipios o la cooperación técnica, señalan que el CI sí es un canal apropiado de comunicación entre ellas y los municipios o la cooperación nacional e internacional.

E. Sostenibilidad

24. Situación patrimonial y financiera

No dispone de patrimonio material: recibe en préstamo su local de funcionamiento y carece de parque automotor propio. En el 2002 sus ingresos fueron de \$115.240, recursos insuficientes para cumplir con sus objetivos y funciones, provenientes, exclusivamente, de las aportaciones de sus miembros. En el 2002 y 2003 el porcentaje de morosidad en las contribuciones de éstos fue del 30%. En cuanto al destino de sus ingresos, en el 2002 el 80% (\$92.192) se lo egresó en remuneraciones y el resto (23.048) en servicios y suministros.

25. Eficiencia y sostenibilidad en la gestión financiera contable

Su sistema contable y de manejo presupuestario es manual y en el 2003 no registró auditorías externas. Su estrategia para recuperar la morosidad de sus asociados consiste en que el “Presidente del CI llame personalmente a los Intendentes solicitándoles los aportes establecidos por la Ley de Presupuesto Nacional” (Instrumento 10: 3, CNI).

26. Percepción de la transparencia y eficiencia del gasto por parte de miembros y asociados

Para los dos informantes del entorno consultados el CI registra transparencia y eficiencia en el uso de los fondos de la cooperación técnica.

F. Contactos

Nombre:	Wilson Elso Goñi
Cargo:	Presidente
Dirección:	Intendencia de Montevideo, Palacio Municipal, 2do. Piso.
Teléfono:	9027225; 9027226; 9020548
Fax:	9020780
E. mail:	congreso@intendencias.gub.uy wilson@intendencias.gub.uy
P. web:	www.imttgub.uy/

Nombre:	Carlos Peña
Cargo:	Secretario General
Dirección:	Intendencia de Montevideo, Palacio Municipal, 2do. piso
Teléfono:	9027225; 9027226; 9020548
Fax:	9020780
E. mail:	congreso@intendencias.gub.uy

Nombre: Alberto Buela
Cargo: Pro-Secretario
Dirección: Intendencia de Montevideo, Palacio Municipal, 2do. piso
Teléfono: 9027225; 9027226; 9020548
Fax: 9020780
E. mail: congreso@intendencias.gub.uy

Nombre: Nelson Irazoqui
Cargo: Funcionario del área técnica
Dirección: Intendencia de Montevideo, Palacio Municipal, 2do. piso
Teléfono: 9027225; 9027226; 9020548
Fax: 9020780
E. mail: congreso@intendencias.gub.uy

Nombre: José Pedro Texeira
Cargo: Funcionario del área técnica
Dirección: Intendencia de Montevideo, Palacio Municipal, 2do. piso
Teléfono: 9027225; 9027226; 9020548
Fax: 9020780
E. mail: congreso@intendencias.gub.uy

G. Investigador que realizó el trabajo de campo y preparó este perfil de la AGL

Rafael Quintero López

VENEZUELA
Perfil de la Asociación de Venezuela (ADAVE)
Primera parte: Información básica

A. Generalidades

Identificación
Nombre de la Asociación: Asociación de Alcaldes de Venezuela
Fecha de fundación: 8 de noviembre de 1996 Siglas: ADAVE País: Venezuela Dirección: Francisco Miranda, Edificio Torre Provincial B, Piso 6, Of. 62, Cacao, Caracas-Venezuela; Apartado Postal 1060 Teléfono: 02126145369; 6145372 Fax: 0212 2677957 E. mail: adave96@cantv.net Página web: no tiene Nombre del Presidente: Econ. Saady Bijani Nombre del Ejecutivo: Jesús Luna

B. Contexto*1. Población*

Población total del país	24'169.744	
Población urbana	21'055.245	87.1%
Población rural	3'144.499	12.9%

2. Municipios del país

No. de municipios del país	335	
No. de municipios de AGL	335	100%

3. Base legal municipal

Marco legal que ampara a las municipalidades	Constitución; Ley Orgánica de Régimen Municipal
Constitución Política	Arts. 158, 167, 178
Ley de Régimen Municipal	

C. Estructura orgánica y administrativa de la AGL

1. Base legal de la Asociación

Naturaleza jurídica que ampara a la asociación		
Dispone de estatutos: Si		
Personería jurídica: Si		
Publica:	Privada: Si	
Asociatividad:	Voluntaria: X	Obligatoria

2. Personal

Numero y distribución del personal de la AGL por funciones				
Nivel	Denominación	Total	Hombres	Mujeres
Político	Comité Ejecutivo	26	23	3
	Presidente	1	1	
Técnico	Técnicos/as	1	1	
Administrativo	Personal administrativo	1		1
Otros		4 ⁴³⁷	4	
Total		33	29	4

3. Recursos financieros

Ingresos (2002). Fuentes de Financiamiento en US\$ dólares	
Aportaciones de miembros	22.923
Ingresos propios	24.974
Transferencias gobierno/Estado	
Agencias internacionales	
Otras fuentes	
Otras fuentes	
Total	\$47.897

437 Tres técnicos (hombres) y 1 administrativo (hombre) a contrato.

Egresos (2002). Según objeto del gasto en US\$ dólares	
Remuneraciones	5.376
Servicios	3.637
Suministros	1.268
Mantenimiento	324
Inversiones	
Otros gastos	629
Otros gastos	
Total	\$11.234

Segunda parte: Información adicional sobre el contexto

A. Contexto

1. Condiciones socioeconómicas del país

Venezuela tiene una superficie de 912.050 km² y una población total de 24'169.744 personas, de las cuales 21'055.245 (87.1%) constituían población urbana y 3'114.499 (12.9%) población rural en el año 2000. El crecimiento del PIB para el período 1997-2002 fue del -1.8%. En el 2004 su ingreso per cápita fue de \$2.004 anuales. Sus indicadores socio-económicos dan cuenta de un 48.6% de pobreza (2003), un 15.4% de desempleo (2003) y de una tasa de analfabetismo del 8.9% (2002). En cuanto a servicios, registra el 79% de cobertura de agua potable, el 66.7% de alcantarillado y el 96.6% de cobertura de electricidad.

2. Estructura político-administrativa del Estado

Su tipo de Estado es federal, descentralizado. En términos político administrativos se organiza en 23 Estados (con dos distritos capitales), 335 municipios y 2 circunscripciones especiales

3. Situación de los municipios como instituciones de representación política

Los municipios están regidos por Alcaldes que duran en el cargo cuatro años. El marco legal que ampara a las municipalidades es la Constitución Política y la Ley Orgánica de Régimen Municipal. El Art. 167 de la Constitución sanciona el "situado constitucional" que establece en un 20% los ingresos ordinarios de los gobiernos seccionales, del cual se destina el 60% a las gobernaciones y el 40% a los municipios. Sus fuentes provienen del presupuesto, del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDE) (alimentado por el IVA) y de Ley de Asignaciones Económicas Especiales (LAEE) que se alimenta con los recursos petroleros (Instrumentos 1 y 4: 2, 3, ADAVE).

4. Indicador político de descentralización del país

Los municipios tienen competencias privativas en las áreas relativas al ordenamiento territorial y urbanístico; a la vialidad urbana y al ordenamiento de tránsito; los espectáculos públicos; protección ambiental; salubridad y atención primaria en salud; agua, electricidad y gas doméstico; tratamiento de aguas y alcantarillado. No hay datos de competencias de otros órganos estatales sobre los municipios.

5. Las Asociaciones de Gobiernos Locales (AGLs)

Son tres: la Asociación de Alcaldes de Venezuela (ADAVE) que representa a 335 Alcaldes asociados, la Asociación de Alcaldes Bolivarianos (ADABO) con 110 Alcaldes afiliados, y la Asociación Venezolana de Ciudades (AVECI). Existe, además, una Asociación de Gobernadores de Venezuela que se encuentra inactiva.

Tercera parte: Ejes temáticos

A. Representatividad

6. Estructura orgánica (órganos, orgánico funcional) y modo de funcionamiento

La ADAVE fue fundada el 8 de noviembre de 1996 y cuenta con reconocimiento jurídico. Es una AGL de carácter privado y asociatividad voluntaria. Sus miembros son alcaldes y presidentes de asociaciones regionales. Actualmente, registra 335 miembros que representan al 100% de la población y a la totalidad de municipios. Además, registra 7 oficinas regionales “instaladas en cinco Estados” (Instrumento 3: 2, ADAVE). Su estructura directiva se compone de Asamblea y Junta Directiva y su máxima autoridad es el Presidente. Para la gestión cuenta con un Director Ejecutivo. El Presidente es elegido por la asamblea; en cambio el Director Ejecutivo es designado a partir de una terna presentada por el Presidente a la Junta Directiva. En las dos últimas elecciones (realizadas en abril/2001 y junio/2002) estuvieron representados entre el 70% y el 66% de sus miembros, respectivamente. En el 2002 y 2003 la asamblea se reunió en dos ocasiones para tratar temas relativos a las elecciones de directivos de ADAVE, así como asuntos municipales (situado directo a las alcaldías, recuperación de recursos de la Ley de Asignaciones Económicas Especiales -LAEE-, reelección de alcaldes, Ley de Poder Público Municipal), y temas propiamente políticos (referendo consultivo y referendo revocatorio). En estas asambleas participaron entre el 67 y 72% de miembros, respectivamente. La Junta Directiva se reúne cada 15 días, registrando, entre el 2002 y 2003 un total de 48 reuniones. Ni las asambleas, ni las reuniones de la JD se llevan a cabo solo en la sede.

7. Cobertura de representatividad por rango de municipios según su población

Municipios según tamaño de población

Rangos	Número	No. de municipios miembros de la AGL (Alcaldes)
Menos de 10.000 hab	24	24
10.000-50.000	184	184
50.001-100.000	57	57
100.001-300.000	45	45
300.001-1'000.000	13	13
Más de 1'000.000	2	2
Total municipios	335	335

8. Recursos humanos y sus capacidades

Cuenta con 33 funcionarios (29 hombres, 88%; 4 mujeres, 12%). En el nivel político se registran 26 (23 hombres, 3 mujeres), en el técnico 1 (hombre), en el administrativo, 1 (mujer). Tiene 3 técnicos (hombres) y un administrativo (hombre) a contrato. El número de técnicos es insuficiente para el cumplimiento de los objetivos institucionales, no así el de administrativos, cuantificándose un 50% de déficit de personal. Su Director Ejecutivo indica que todo el personal posee la capacidad y destrezas idóneas para cumplir sus funciones. En el 2003 no se les capacitó en sus funciones, ni ninguno de ellos siguió por su cuenta cursos formales de profesionalización. Por ahora, la ADAVE no les apoya en estas iniciativas, aún cuando se señala, por otro lado, que “sí existe apoyo a los asesores a través de conseguir financiamiento de empresas o alcaldías” (Instrumento 7: 3, ADAVE). Según la misma fuente, el actual orgánico es “funcional” para su gestión. En cuanto a los salarios, “son muy bajos” en el mercado laboral local (Instrumento 4: 5, ADAVE). Se señala, además, que “no se adecúan a los costos. El país está dolarizado y no ganan en dólares” (Instrumento 10: 3, ADAVE).

9. Percepción de las capacidades técnicas y administrativas por parte de miembros y asociados

En el momento de realizada la investigación de campo (abril/2004), tres de los cuatro informantes no tenían relación de cooperación con la AGL por lo que no podían opinar “...si es buena o mala técnicamente” (Instrumento 11: 4, ADAVE). No obstante, algunos señalaron que exhibía ciertas limitaciones técnicas para apoyar a las municipalidades en sus demandas de asistencia (Instrumentos 11, 12: 2-3, ADAVE). De su parte, el municipio entrevistado sí le reconoce capacidad técnica y administrativa “...a pesar del bloqueo del gobierno central a las alcaldías que dificultan la expansión en competencias...”

(Instrumento 9: 3, ADAVE). Sobre su capacidad de sostenibilidad y réplica de la capacitación recibida de la cooperación entre los municipios, los informantes mencionados desconocen este punto.

10. La representatividad política de la AGL

En una semana recibieron 67 visitas de autoridades y funcionarios municipales para tratar cuestiones, principalmente políticas (50 visitas de este tipo), así como administrativas y técnicas, y, en el último trimestre (enero-marzo/04) su Director Ejecutivo realizó 16 visitas a sus miembros. En el mismo período, su principal se reunió en 18 ocasiones con altas autoridades estatales (ministros, 6; congresistas, 12) para tratar temas del municipalismo y un organismo (la Vicepresidencia) le consultó en relación a la creación del Consejo Local de Planificación Pública. La asociación, por su parte, realizó entre sus miembros consultas en torno al referendo revocatorio y realizó acciones en relación a la defensa de la autonomía municipal, la descentralización (el gobierno “quiere quitar salud y educación a gobernaciones”) y el “situado” (finanzas municipales) (Instrumento 3: 11’, ADAVE).

11. Percepción de la representatividad política de la AGL por parte de miembros y asociados

Según el municipio consultado, la forma de nombramiento de sus directivos ha sido legítima y democrática. Este informante dice que sus autoridades fueron fruto de una “elección abierta en donde participaron 250 alcaldías de las 335 existentes en el país”. Igualmente, para él la asociación sí representa adecuadamente a las municipalidades frente al gobierno, otras instituciones del país y la cooperación internacional, opinión compartida también por una institución estatal entrevistada. Al respecto, dice que “cuenta con la legitimidad que le otorga el respaldo de 250 de 335 alcaldías del país, aún cuando el gobierno... no la reconoce y ha creado una asociación paralela”. Asimismo, en su opinión, su política institucional sigue las directrices de los municipios, antes que las de los partidos políticos (Instrumento 9: 2, 3, 8, ADAVE). El resto de informantes desconocen estos puntos. Un organismo internacional consultado, al pronunciarse sobre este punto opina que “la institucionalidad del país no existe, entonces, no se puede hablar de (representación de los municipios frente al gobierno), menos en un organismo dedicado a la política”. Su representación más partidista que municipalista es argumentada por otro informante debido “...al proceso de polarización de los últimos años, en donde existen dos bandos y la asociación no ha escapado a ello” (Instrumentos 11, 12: 2, 3, 7, ADAVE, pn).

B. Comunicación

12. Estrategia de comunicación e interlocutores

Aplica una estrategia de comunicación escrita cuyos principales temas constituyen el Referendo Revocatorio, la exigencia al gobierno nacional de una salida pacífica y democrática por medio de una consulta popular, el respeto a la descentralización y al poder municipal y el mejoramiento de los servicios. Los componentes principales de esta estrategia son: comunicación para la televisión; cuñas publicitarias para prensa, radio y TV.

13. Sistemas y medios de comunicación más utilizados

Los medios más utilizados en su comunicación con sus miembros son: teléfono (1), fax (2), correo electrónico (3) y correo nacional (4). Para la comunicación urgente recurre al teléfono, fax y correo electrónico o al courier privado que llegan efectivamente al 100% de sus miembros. Su Director Ejecutivo, al parecer ingresa diariamente a internet. En lo relacionado a la interacción con los medios de comunicación, en el último trimestre (enero-marzo/2004) envió 3 boletines de prensa y no realizó ningún recorte de prensa en el mismo período.

14. Condiciones técnicas para la comunicación (equipos, archivos, instalaciones)

Cuenta con 4 líneas telefónicas y tres computadoras con accesos individuales a internet (sin conexión en red), que constituye “un número adecuado” para sus actuales necesidades, aún cuando se señala cierta insuficiencia en el número de computadoras (Instrumento 4: 7, ADAVE). No cuenta con página web, ni con programas informáticos en la intranet, tampoco registra boletín electrónico, ni ha desarrollado un *software* propio. Como único medio de difusión en el 2003, da cuenta del “Informe de Gestión” y un video hecho para la TV.

15. Condiciones técnicas para la comunicación de sus miembros/asociados

De 335 municipios, se estima que 50 (14.9%) tienen acceso a internet y poseen página web.

16. Descripción del flujo comunicacional de la AGL

Su Director Ejecutivo envió en un día 44 comunicaciones escritas y recibió 9 de sus miembros, entidades de cooperación y organismos gubernamentales (lo que da un estimado de 2.640 enviadas y 540 recibidas en el trimestre). Asimismo, el mismo día envió 27 mensajes electrónicos y recibió 19 de los mismos interlocutores (un total de 1.620 enviados y 1.140 recibidos en el trimestre). En un día, el principal realizó 30 llamadas telefóni-

cas y recibió 50 de sus miembros. El estima que el 30% de éstos no tienen comunicación con ADAVE.

17. La comunicación vista por los informantes externos

Dos de los cuatro informantes no tienen comunicación con la AGL. Los dos restantes señalan como sus medios principales el teléfono y persona a persona.

18. Comunicación de la AGL con IULA-FLACMA

Su Director Ejecutivo (único funcionario de la AGL entrevistado en el trabajo de campo) ingresó a la página web de IULA-FLACMA en 10 ocasiones durante un mes (marzo/2004). Dos informantes externos desconocen del trabajo de IULA-FLACMA; uno la conoce referencialmente, pero no sabe lo que hace. Un organismo internacional indica que si conoce el trabajo de FLACMA.

C. Capacitación

19. La capacitación a los municipios

Una persona (el Director Ejecutivo) hace trabajo de campo con los municipios. En los últimos dos meses (febrero-marzo/2004) él destinó entre el 35% y el 40% de su tiempo a realizar actividades de capacitación y asistencia técnica con éstos (7 y 8 días al mes, respectivamente). Sin embargo, en el último trimestre (enero-marzo/2004) no realizaron ningún evento de capacitación, aún cuando utilizaron en ocho ocasiones salas de reunión externas. En cuanto a infraestructura, dispone de 3 salas con capacidad para 60 personas y no tiene biblioteca. Como material de capacitación, produjo en el 2003 una hoja con un tiraje de 1.100 ejemplares. Su principal evalúa la capacitación impartida en el 2003 como “menos que regular” en razón de que “fue centralizada en Caracas: los costos fueron elevados y difícil el traslado”. “Este año -añade- la capacitación ha sido nula” (Instrumento 3: 9, ADAVE).

20. Recuperación y sistematización de prácticas exitosas

No han difundido experiencias exitosas entre los municipios. Conocen, pero, ni las difunden o utilizan las bases de datos de buenas prácticas municipales de Hábitat, el FEMUN, PGU, la red de la GTZ y la PIMEX. Para dos informantes del entorno entrevistados en el trabajo de campo (un municipio y una entidad estatal), ADAVE debería difundir sus experiencias en la reforma a la ley para promover el fortalecimiento municipal; el “situado directo a los alcaldes”; la defensa de la autonomía: “disminución de la discrecionalidad del gobierno frente al otorgamiento de recursos a proyectos presentados ante FI-

DES y ALAEE”; defensa de la autonomía de las competencias de las policías municipales (Instrumentos 9, 11: 6, ADAVE). Los dos restantes desconocen sus experiencias exitosas.

D. Cooperación

21. Alianzas

Recibe asistencia financiera de la F. Konrad Adenauer y está en negociación la asistencia financiera y técnica de la CAF para un proyecto sobre “alcaldía virtual” por \$5.000 y 6 meses de ejecución. No tiene proyectos en ejecución con fondos nacionales, pero, percibe asistencia financiera de los Ministerios de Economía, Interior y Banco Central. Mantiene interlocución política con el Ministerio del Interior y la Asamblea Nacional. Cuenta con dos cooperantes (eventuales) del Centro de Atención Local y de la CAF.

22. La cooperación vista desde los aliados

Solo el municipio entrevistado ha colaborado con ADAVE en un proyecto (evaluación de mejores prácticas en gerencia municipal), pudiendo identificar un socio nacional de ésta. Este actor la considera como un socio estratégico para la capacitación y asistencia técnica a los municipios. El resto no ha colaborado en proyectos, ni conoce sus socios nacionales e internacionales, ni la considera un socio estratégico para su trabajo en el país

23. Percepción de la AGL como mediación entre municipio/Estado central/CTI por parte de miembros y asociados

El municipio y la institución pública consultados sí la consideran como un canal de comunicación apropiado entre la cooperación y los municipios. Pero, no apuestan a trabajar por su intermediación (el primero prefiere trabajar directamente con la cooperación; el segundo apuesta por la doble vía de trabajar directamente con los municipios y a través de ella).

E. Sostenibilidad

24. Situación patrimonial y financiera

No dispone de patrimonio material: su local está dado en comodato por una empresa (Fondo y Valores) conseguido a través del Alcalde de Chacao. Tampoco posee vehículos. Entre junio 2002 y junio 2003 sus ingresos ascendieron a \$47.897, de los cuales \$22.923 (47.8%) fueron aportaciones de sus miembros y \$24.974 (52.1%) ingresos propios. Estos ingresos son insuficientes para el cumplimiento de sus objetivos y funciones. En el 2002 y 2003 el porcentaje de morosidad en las aportaciones de sus miembros ascendió al 85%, agudizando la insuficiencia de recursos. En cuanto a sus gastos, en el mismo

período registró egresos por \$11.234 de los cuales \$5.376 (47.8%) se destinaron a remuneraciones, \$5229 (46.5%) a servicios, suministros y mantenimiento, y \$629 (5.6%) a otros gastos.

25. Eficiencia y sostenibilidad en la gestión financiera contable

Cuenta con un sistema contable y manejo presupuestario manual y en el 2003 no registró auditorías externas “porque los montos no ameritan” (Instrumento 10: 4, ADA-VE). No dispone de una estrategia para recuperar la morosidad en las aportaciones de sus miembros.

26. Percepción de la transparencia y eficiencia del gasto por parte de miembros y asociados

El municipio entrevistado la considera una contraparte financiera solvente, con un manejo de fondos de la cooperación transparente y eficiente. El resto de informantes desconocen este punto.

F. Contactos

Nombre:	Jesús Luna G.
Cargo:	Director Ejecutivo
Dirección:	Av. Francisco Miranda, Edif. Torre Provincial B, Piso 6, Of 602, Chacao, Caracas-Venezuela
Teléfono:	0212 6145369; 6145372
Fax:	0212 2677957
E. mail:	adave96@cantu.net
P. web:	ND

G. Investigador que realizó el trabajo de campo

Alfredo Villacrés, de la GTZ-Quito.

H. Investigador que preparó este perfil de la AGL

Rafael Quintero López, Consultor de FLACMA-GTZ

SIGLAS UTILIZADAS

“AMUS”	(Nombre coloquial dado a las Asociaciones Municipales departamentales)
ADALPA	Asociación de Alcaldes de Panamá
AECI	Agencia Española de Cooperación Internacional
AGAAI	Asociación Guatemalteca de Alcaldes y Autoridades Indígenas
AGL	Asociación de Gobiernos Locales
AID	Agencia Estadounidense de Desarrollo Internacional
AMHON	Asociación de Municipios de Honduras
AMUPA	Asociación de Municipios de Panamá
AN	Asamblea Nacional (Congreso)
ANDA	Asociación Nacional de Acueductos y Alcantarillado
ARN	Partido Arnulfista
ASDI	Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional
BCN	Banco Central de Nicaragua
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAF	Corporación Andina de Fomento
CD	Partido Cambio Democrático
CDA	Consejo Departamental de Alcaldes
CE	Comité Ejecutivo
CEASPA	Centro de Acción Social de Panamá
CESPED	Centro para el Estudio y Promoción de la Democracia
CI	Cooperación internacional
CIMAP	Centro Istmeño de Modernización de la Administración Pública
CM	Código Municipal
CMC	Concejo Municipal Cantonal
CMD	Consejo Municipal Distrital
CNA	Congreso Nacional de Alcaldes
COAMSS	Consejo de Alcaldes del Área Metropolitana de San Salvador
COHEP	Consejo Hondureño de la Empresa Privada
CONADEL	Comisión Nacional para el Desarrollo Local
CONAREC	Coordinadora Nacional de Representantes de Corregimientos
CONFEDELCA	
D. O	Diario Oficial
DANIDA	Agencia de Cooperación Danesa
DIAKONIA	Acción Ecueménica Sueca
ENEE	Empresa Nacional de Energía Eléctrica
FCM	Fondo Canadiense Municipal
FEMICA	Federación de Municipios del Istmo Centroamericano
MP	Fundación Española de Municipalidades y provincias
FHIS	Fondo Hondureño de Inversión Social
FISDL	Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local

FISE	Fondo de Inversión Social de Emergencia
FLACMA	Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales
FMC	Federación de Municipalidades Canadienses
FODES	Fondo para el Desarrollo Económico y Social
FSLN	Frente Sandinista de Liberación Nacional
FUNDE	Fundación para el Desarrollo Local
FUNDEMUCA	Fundación para el Desarrollo y Fortalecimiento Municipal de Centroamérica
GC	Gobierno Central
GC	Gobierno Central
GTZ	Deutsche Gesellschaft Für Technische Zusammenarbeit
GTZ	Agencia de Cooperación Técnica Alemana
HIPC	Iniciativa de Países Pobres Altamente Endeudados (trad siglas en inglés)
ICLEI	
IFAM	Instituto de Fomento y Asesoría Municipal
IGSS	Instituto General de Seguridad Social
INA	Instituto Nacional de Aprendizaje
INAB	Instituto Nacional de Bosques
INADE	Instituto Nacional para el Desarrollo Local
INAP	Instituto de Administración Pública
INE	Instituto Nacional de Estadísticas
INEC	Instituto Nicaragüense de Estadísticas y Censos
INFOM	Instituto Nacional de Fomento Municipal
INFOM	Instituto de Fomento Municipal
INIFOM	Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal
IPADEHM	Instituto Panameño de Desarrollo Humano y Municipal
ISDEM	Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal
IULA	Internacional Union of Local Authorities
JD	Junta Directiva
LIBRE POS	Partido Libre Postulación
LN	Partido Liberación nacional
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MARENA	Manejo de Recursos Naturales y Ambiente
MARN	Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales
MGJ	Ministerio de Gobierno y Justicia (creado en 1903).
MHCP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
MIC	Ministerio de Industria y Comercio
MIDEPLAN	
MINEDUC	Ministerio de Educación
MINUGUA	Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala.
MOL	Partido Molinera
OEA	Organización de Estados Americanos
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización No Gubernamental
ONG	Organización No Gubernamental
PEA	Población Económicamente Activa
PEC	Plan Estratégico de Comunicación
PGE	Presupuesto General del Estado

PGU	Programa de Gestión Urbana de Naciones Unidas
PIB	Producto Interno Bruto
PIMEX	Platform for International Municipal Exchange
PLC	Partido Liberal Constitucionalista
PNB	Producto Nacional Bruto
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PP	Partido Popular
PRD	Partido Revolucionario Democrático
PRORENA	Programa de Manejo de Recursos Naturales (de GTZ)
RAAN	Región Autónoma Atlántico Norte
RAAS	Región Autónoma Atlántico Sur
RENICAM	Red nacional de Instituciones de Capacitación Municipal
RP	Representación Proporcional (sistema de)
SAG	Secretaría de Agricultura y Ganadería
SENACYT	Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología
SICA	Sistema de Integración Centroamericana
SIGTEM	Sistema de Información y Gestión Territorial Multifinanciaría
SINIMUM	Sistema Nacional de Información Municipal
SNV	
SOL	Partido Solidaridad
TSC	Tribunal Superior de Cuentas
UE	Unión Europea
UIM	Unión Iberoamericana de Municipalistas
UNGL	Unión Nacional de Gobiernos Locales
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
URBANET	
USAID	Agencia de Cooperación Estadounidense
USAID	United Status Agency for International Development
WANGO	Asociación Mundial de Organizaciones No Gubernamentales

FUENTES CONSULTADAS Y CITADAS

I. Archivos

- ANAM, s/f, **Estatutos de la ANAM**, Copia del archivo de la ANAM, 34 páginas, entregada al autor.
- ARCHIVO adjunto "Per_capita.doc" Banco Mundial, agosto 2004, de comunicación de Gladys Aldana, del 24 de junio de 2005. gladysdevargas@hotmail.com
- ARCHIVO adjunto "Website Visitor Traffic and Usage Statistics" Report Period from 04-01-2005 to 06-30-2005 (91 day, 23 hours), de comunicación de Miguel Castro, Soporte Técnico CYTEC, S.A. de C.V., remitido por Jimmy Alvira, Coord. De Informática de Comures, el 7 de julio de 2005.
- ARCHIVOS de las AGLs en Asunción, Brasilia, Quito, y Montevideo
- ARCHIVO de la UB, en Brasilia.
- ARCHIVOS del INEC, Managua 27 de septiembre de 2005.
- ARCHIVOS documentales de AMUNIC, varios documentos entregados y/o consultados durante visita, Managua, 25-29 de septiembre de 2005.
- ARCHIVO DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. 2005. **Estimaciones y proyecciones de la población total del país, por sexo y edad: años 1950-2050**. Panamá: Contraloría General de la República, Dirección de Estadística y Censo, noviembre 2002. Visita de archivo en Ciudad de Panamá, julio, 2005.
- . 2000, **Lugares Poblados de la República**, Volumen 1, Tomo 2, Archivo de la Contraloría General de la República.
- DIGESTYC, Dirección General de Estadística y Censo.
- Archivos del INEC, Managua 27 de septiembre de 2005.
- Archivos documentales de AMUNIC, varios documentos entregados y/o consultados durante visita, Managua, 25-29 de septiembre de 2005.
- AMUNIC, "Acta Constitutiva", del 1ro de diciembre de 1993.
- . "Plan Estratégico", Managua, Hoja Divulgativa, 2004, 4 págs.
- . Parte del "Acta de la Asamblea General" de 2004a, s/f, 2 págs., entregada por Lorena Meza, Managua, 28 de septiembre de 2005.
- . **Experiencias Exitosas de Gestión Municipal y Participación Ciudadana**, Managua, PROFODEM, 2004b, 10 láminas.
- . "Pobreza y desarrollo, prioridad municipal", en *La Prensa*, Managua, 28/09/2005a, pág.2.
- . Documento sobre asociativismo municipal, s/t, s/a, y s/f, proporcionado por María del Pilar Ruiz, Managua Septiembre 2005b, 52 págs.
- . Informe de Gestión, Managua, 2005b, APDEL DANIDA, 48 Págs.
- . *La Voz del Municipio*, Periódico de la AMUNIC, Número 2, 2005, 6 Págs.
- . *Revista Municipalidades*, Managua, Año 2/No 14/15, abril 2003, 18 págs.
- . *Boletín Informativo*, Managua, AMUNIC/ASDI, Año 1, No 1, 2005, 24 págs.
- INEC, Informe General. Encuesta General sobre Medición del Nivel de Vida, 2001, Managua, Proyecto ME-COVI, s/f., 283 págs.
- INEC, Compendio Estadístico 2000-2002, Managua, FNUAP, 341 págs.

- Editorial Jurídica, Constitución Política de la República de Nicaragua. Con su Reformas, Managua, 11va edición, 2005. 114 Págs.
- ARCHIVO DE FEMICA, 2005, “Socios de AGGAI”, listado de los socios de la AGAAI en registro electrónico de FEMICA, Ciudad De Guatemala, junio 2005. (Proporcionado por FEMICA en grabación electrónica)
- FEMICA, 2005, “ANAM: Informe anual sobre el estado, avances y obstáculos de los procesos de descentralización y fortalecimiento municipal en Guatemala, s/l, Febrero de 2005”, preparado por el Lic Rafael Álvarez, de 20 láminas de presentación en formato *power point*. (Proporcionado por FEMICA en grabación electrónica).
- FEMICA, 2005, “Socios de AGGAI”, listado de los socios de la AGAAI en registro electrónico de FEMICA, Ciudad De Guatemala, junio 2005. (Proporcionado por FEMICA en grabación electrónica)
- FEMICA, 2005, ANAM: Informe anual sobre el estado, avances y obstáculos de los procesos de descentralización y fortalecimiento municipal en Guatemala, s/l, Febrero de 2005, Preparado por el Lic Rafael Álvarez, de 20 láminas de presentación en formato *power point*. (Proporcionado por FEMICA en grabación electrónica)
- FISDL, 2004, Treinta y Cuatro Indicadores Municipales, Archivo de datos Proporcionado por el FISDL en un DC, San Salvador
- FUNDAÇÃO Universidade de Brasilia, Campus Universitario Darcy Ribeiro, Biblioteca Central, ASA NORTE—GIEBA-A.
- INEC, 2005, San José, Julio 2005.
- IFAM, 2002, Cantones de Costa Rica, Versión 2002. Archivo electrónico en DC.
- INE, 2005, Presentación de la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos 2004, realizada en septiembre / noviembre 2004. Ciudad Guatemala, Hotel Marriot, el 22/06/05.
- INE, 2002, XI Censo Nacional de Población y VI Censo Nacional de Habitación (de Guatemala). 24/11/2002.
- INE, 2001, Censo de Población. INE, Tegucigalpa.
- INE, 2005, Presentación de la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos 2004, realizada en septiembre / noviembre 2004. Ciudad Guatemala, Hotel Marriot, el 22/06/05.
- INE, 2002, XI Censo Nacional de Población y VI Censo Nacional de Habitación (de Guatemala). 24/11/2002.
- INEC, 2005, San José, Julio 2005.
- INEC. 2001. Informe General. Encuesta General sobre Medición del Nivel de Vida, Managua, Proyecto ME-COVI, s/f., 283 págs.
- . Compendio Estadístico 2000-2002, Managua, FNUAP, 341 págs.
- IFAM, 2002, Cantones de Costa Rica, Versión 2002. Archivo electrónico en DC.
- REGISTRO CIVIL DEL ECUADOR, Quito
- REPÚBLICA DE GUATEMALA, 2002, INE, Censos Nacionales XI de Población y VI de Habitación 2002. Características de la Población y de los Locales de Habitación Censados. Disco Compacto. Archivo del INE
- REPUBLICA DE Honduras. 2001. XVI Censo de Población y de Vivienda.
- REPUBLICA DE HONDURAS. XVI Censo de Población y de Vivienda. 2001
- República de Guatemala, 2002, INE, Censos Nacionales XI de Población y VI de Habitación 2002. Características de la Población y de los Locales de Habitación Censados. Disco Compacto. Archivo del INE.
- SINIMUM, 2001, Archivo de datos municipales, con proyecciones.
- SISTEMA INTEGRADO DE INDICADORES SOCIOECONÓMICOS DEL ECUADOR (SIISE), Quito
- TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL (TSE), Quito

- FISDL, 2004, *Treinta y Cuatro Indicadores Municipales*, Archivo de datos Proporcionado por el FISDL en un DC, San Salvador
- Archivo adjunto "Percapita.doc" Banco Mundial, agosto 2004, de comunicación de Gladys Aldana, del 24 de junio de 2005. gladysdevargas@hotmail.com
- Archivo adjunto "Website Visitor Traffic and Usage Statistics" Report Period from 04-01-2005 to 06-30-2005 (91 day, 23 hours), de comunicación de Miguel Castro, Soporte Técnico CYTEC, S.A. de C.V., remitido por Jimmy Alvira, Coord. De Informática de Comures, el 7 de julio de 2005.

II. Documentos

- ABM. 2004. "Ata da Reunião do Conselho Deliberativo da Associação Brasileira de Municípios realizada no dia 06 de janeiro do ano de dois mil e quatro", 6 ps
- . Estatutos da A.B.M.
- . 2004. "Proposta das Atividades da ABM para 2004"
- AMHON. Plan de Desarrollo Institucional de la AMHON. Período 2003-2006. Tegucigalpa: ASDI-UNDP, diciembre 2002, 15 ps.
- . *Las finanzas municipales en Honduras. Presupuesto para su mejora*. Tegucigalpa: AMHON, PRODEMTHON, 2003.
- . *Carrera pública local en Honduras. Una aproximación preliminar*. Tegucigalpa: AMHON, PRODEMTHON, 2003a.
- . *Guía de funcionamiento de la Unidad Técnica Intermunicipal*. Tegucigalpa: AMHON, 2004.
- . *Diccionario municipal hondureño*. Tegucigalpa: AMHON, PRODEMTHON, 2002.
- . *Plan Estratégico de Comunicación Institucional*, s/l, agosto 2003b, 22 ps.
- . *Revista Informática Municipal* (Tegucigalpa) 172, octubre 2004, 25 ps.
- . *Revista Informática Municipal* (Tegucigalpa) 173, marzo 2005, 32 ps.
- . *Revista Informática Municipal* (Tegucigalpa) 174, marzo 2005, 18 ps.
- S/A. *Ley de Municipalidades y su Reglamento*. Tegucigalpa: AMHON, USAID, 2003.
- AMHON. 2005. Parte del "Acta de la Asamblea General" de 2004a, s/f, 2 págs., entregada por Lorena Meza, Managua, 28 de septiembre.
- . (2005b). Documento sobre asociativismo municipal, s/t, s/a, y s/f, proporcionado por María del Pilar Ruiz, Managua Septiembre, 52 págs.
- AMMAC. 2004. Comunicación enviada por Ruben A. Fernández Aceves a Rafael Quintero, el martes 14 de septiembre, con datos estadísticos pendientes para perfil de AMMAC.
- AMUNIC. 1993. "Acta Constitutiva", del 1ro de diciembre
- AMUPA. "Miembros de la Junta Directiva. Período 2004-2007". Mimeo, s/f.
- . "Estatutos de la Asociación de Municipios de Panamá". Mimeo, s/f.
- . Boletín Informativo. Revista No. 4, febrero 2005.
- . Directorio Municipal de Panamá 2004-2009. Panamá: AMUPA, Ministerio de Economía y Finanzas, Embajada de España, Cooperación Española, FUNDEMUCA, s/f.
- . "Resolución No 31 de AMUPA", 15 de junio de 2001. Mimeo, s/f
- República de Panamá, 2004, *Constitución Política de la República de Panamá de 1972*. Panamá: Instituto de Estudios Políticos e Internacionales, 2004.
- . 2000, *Lugares Poblados de la República*, Volumen 1, Tomo 2, Archivo de la Contraloría General de la república.
- s/a. *Manual para el Buen Gobierno Municipal*. Panamá: CEASPA, Soros, Proyecto Pro-Integridad, 2005.
- . *Una mirada ciudadana a la agenda anticorrupción de Panamá*. Panamá: COEPA, CEASPA, 2004.
- AMUPA. s/f. "Miembros de la Junta Directiva. Período 2004-2007". Mimeo.

- . *s/f*. “Estatutos de la Asociación de Municipios de Panamá”. Mimeo.
- . 2001. “Resolución No 31 de AMUPA”, 15 de junio. Mimeo.
- Asamblea Nacional Constituyente, Constitución de Guatemala, en Diario Oficial del 3 de junio de 1985, publicada en Internet..
- BIBLIOTECA LEGISLATIVA, **Compendio de Leyes Municipales**, Managua, LEA Grupo Editorial, 2005, 420 págs.
- COMURES, 1994, **Estatutos de Comures**, D.O., Número 6, Tomo No 330, 10 de enero de 1996, San Salvador, (Aprobados el 20 de diciembre de 1994), 22 págs.
- COMURES, 2003, **Proyección Municipal**, órgano Oficial de COMURES, Ediciones Números 27, 28, 29., San Salvador.
- FEDOMU. 2004. “Declaración de San Pedro de Macorís. 7 de febrero, 2004”
- . “Estatutos Sociales”.
- . “Federación Dominicana de Municipios. FEDOMU”
- . “Lista de municipios afiliados”
- . “Lista por provincias y regiones”
- FundaUngo-Diakonia-Comures, 2003, **Directorio Municipal. El Salvador: 2003-2006**, San Salvador, Imprenta Cografic, S.A. de C.V., 353 págs.
- FEMICA, **Municipalismo, Descentralización, Asociativismo e Integración en Centroamérica**, Ciudad Guatemala, Ciudades Unidas Desarrollo, 1995.
- . **Estatutos de FEMICA**, DC. 2005.
- . “**Informes asociaciones nacionales:AMUPA, 2004-2005**” (en DC)
- INSTITUTO DE ESTUDIOS NACIONALES. **Cuadernos Nacionales** (Universidad de Panamá), Tercera Época, 3, 2005.
- . **Cuadernos Nacionales** (Universidad de Panamá), Tercera Época, 2, 2004.
- REPÚBLICA DOMINICANA. 2004. Decreto de creación de la CEREMU por Hipólito Mejía, Presidente de la República Dominicana, abril 23, 3 ps.
- REPUBLICA DE HONDURAS. La Gaceta, **Tegucigalpa**, M.D.C., 5 de febrero, 1994.
- . Constitución de la República. **Honduras: Editorial OIM, 2005**.
- República de El Salvador, 2005, **Constitución de El Salvador**, San Salvador, Editorial Lis, 127 págs.
- UNGL. **Estatutos** (de la UNGL). Mimeo, *s/f*. Reformados en 1999.
- . “**Federaciones Municipales. Costa Rica**”. Mimeo, *s/f*.
- . 2005. **Plan de Comunicación**. Mimeo, marzo.
- . *s/f*. “**Esquema. Visión y Misión. Estrategias**” (brochure de presentación). San José,
- COSTA RICA. **Constitución Política de la República de Costa Rica**. San José: Editorial Antares. Versión actualizada a enero 2005.
- UNGL, **Estatutos** (de la UNGL). Mimeo, *s/f*. Reformados en 1999.
- . “**Federaciones Municipales. Costa Rica**”. Mimeo, *s/f*.
- UNGL. **Plan de Comunicación**. Mimeo, marzo 2005.
- . “**Esquema. Visión y Misión. Estrategias**” (brochure de presentación). San José, *s/f*.
- UNGL-VNG. **Acción Municipal** (San José) 45, noviembre-diciembre 2004.
- UNGL-VNG. **Acción Municipal** (San José) 46, enero-marzo 2005.

III. Libros, revistas, tesis y otras fuentes secundarias

- AMHON. 2002. **Plan de Desarrollo Institucional de la AMHON. Período 2003-2006**. Tegucigalpa: ASDI-UNDP, diciembre, 15 ps.
- . 2003. **Las finanzas municipales en Honduras. Presupuesto para su mejora**. Tegucigalpa: AMHON, PRODEMHN.

- . 2003 a. *Carrera pública local en Honduras. Una aproximación preliminar*. Tegucigalpa: AMHON, PRODEMTHON.
- . 2004. *Guía de funcionamiento de la Unidad Técnica Intermunicipal*. Tegucigalpa: AMHON.
- . 2002. *Diccionario municipal hondureño*. Tegucigalpa: AMHON, PRODEMTHON,
- . 2003b. *Plan Estratégico de Comunicación Institucional*, s/l, agosto, 22 ps.
- . 2004. *Revista Informática Municipal (Tegucigalpa)* 172, octubre, 25 ps.
- . 2005. *Revista Informática Municipal (Tegucigalpa)* 173, marzo, 32 ps.
- . 2005. *Revista Informática Municipal (Tegucigalpa)* 174, marzo, 18 ps.
- AMUNIC. 2004. "Plan Estratégico", Managua, Hoja Divulgativa, 4 págs.
- . 2004b. *Experiencias Exitosas de Gestión Municipal y Participación Ciudadana*, Managua, PROFO-DEM, 10 láminas.
- . 2005b. *Informe de Gestión*, Managua, APDEL DANIDA, 48 pags.
- . 2003. *Revista Municipalidades*, Managua, Año 2/No 14/15, abril, 18 págs.
- . 2005. *Boletín Informativo*, Managua, AMUNIC/ASDI, Año 1, No 1,24 págs.
- . 2005. *Boletín Informativo*. Revista No. 4, febrero.
- AMUPA. s/f. *Directorio Municipal de Panamá 2004-2009*. Panamá: AMUPA, Ministerio de Economía y Finanzas, Embajada de España, Cooperación Española, FUNDEMUCA.
- BIBLIOTECA LEGISLATIVA. 2005. *Compendio de Leyes Municipales*, Managua, LEA Grupo Editorial, 420 págs.
- BORJA, Rodrigo. 1997. *Enciclopedia de la Política*. México: FCE
- BRAVO, Alejandro. 2004. *Manual del Alcalde*, Managua, AMUNIC/FMC/APDEL-DANIDA/PNUD, s/e, 239 págs.
- . 2002. *Guía del Concejal*, Managua, AMUNIC/CDC/ASDI/Diputación de Barcelona, 2002, 160 págs.
- BRENES, Harold. "Despegue económico plantea a Liberia nuevos desafíos". *La Nación*, San José, 10-07-05.
- BÜNGER, Hans-Ulrich y QUINTERO, Rafael. 2001. *Conflictos y limitaciones de la democracia en condiciones de pobreza: América Latina en una perspectiva comparativa*, Quito, ILLDIS, ESUC, 187 ps.
- BUSH, Kenneth. 2004. *Edificando Capacidad para la Paz y la Unidad. El papel del gobierno local en la consolidación de la paz*. Canadá: Federación Canadiense de Municipalidades, enero, 60 ps
- CARDOZA Y ARAGÓN, Luis. 2002. *Guatemala: las líneas de mi mano*, Guatemala, Editorial Universitaria, 410 págs.
- CABEZAS MOYA, Rodrigo. "Municipalidad voraz". *La Nación*, San José, 9-07-05, p. 30
- CENTENO, Oscar, "La energía requiere alternativas", en TACA, 2005, *Explore*, junio, vol.29, No 6, pag. 30-36.
- CEPAL, 2004, *Anuario Estadístico de América Latina y El Caribe*, Primera y Segunda Partes.
- CÓRDOBA MORALES, Javier. "Reclaman nueva estrategia para acabar con pobreza". *Semanario Universidad*, San José, 7-07-05, p. 19.
- COMURES, 2003, *Proyección Municipal*, órgano Oficial de COMURES, Ediciones Números 27, 28, 29., San Salvador.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA, 2004, *Código Municipal*, Guatemala, Magna Terra Editores, S.A., abril, 2004., 117 págs.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA, 2004, *Ley General de Descentralización*. Decreto 14-2002, Guatemala, Magna Terra Editores S.A., julio, 23 págs.
- Congreso de la República de Guatemala, 2004, *Código Municipal*, Guatemala, Magna Terra Editores, S.A., abril, 2004., 117 págs.
- CORPORACION FINANCIERA INTERNACIONAL. 2003. *Innovación, Impacto, Sostenibilidad. El Compromiso de la CFI. Informe Anual 2003*. Washington: CFI, 120 ps
- CNM-FAMURS 2001. *Guía do Administrador Municipal. Orientações e procedimentos para uma gestão eficiente*, Porto Alegre, Mercado Aberto, 448 p.

- COONEY, Jerry W. y WHIGHAM, Thomas L. (Compiladores). 1994. *El Paraguay bajo los López. Algunos ensayos de historia social y política*. Paraguay: Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, 172 ps
- CORAGGIO, José Luis. 2004. *La Gente o el Capital. Desarrollo local y economía del trabajo*. Quito: CIU-DAD, ILDIS, FES, Abya Yala
- CORPORACION FINANCIERA INTERNACIONAL. 2003. *Innovación, Impacto, Sostenibilidad. El Compromiso de la CFI. Informe Anual 2003*. Washington: CFI, 120 ps
- COSTA RICA. 2005. *Constitución Política de la República de Costa Rica*. San José: Editorial Antares. Versión actualizada a enero.
- CRISTALDO MONTANER, Jorge Darío. 1992. *Nueva Política con la Constitución Nacional*. Asunción: Universidad Nacional de Asunción, Fundación Hanns Seidel
- D'ANS, André-Marcel. Honduras. 2004. *Difícil emergencia de una nación, de un Estado*. Tegucigalpa: Renal Video Producción.
- DGEEC Paraguay. 2003 a. *Principales Resultados del Censo 2002. Vivienda y Población*, Asunción, Pre-República/BID, Impreso en Etigraf, 76 ps.
- DGEEC. 2003. *Paraguay Total. Resultados Preliminares. Censo 2002*. Paraguay: BID, Presidencia de la República, Secretaría Técnica de Planificación
- DIAZ ALFONSO, Haroldo. 2003. "Consultoría Nacional. Diagnóstico sobre Necesidades de Fortalecimiento Institucional de la Federación Dominicana de Municipios, Santo Domingo, 24 de enero
- EDITORA SARAVIA. 2004. *Constituição da Republica Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988*, São Paulo, 33ª edição, atualizada e ampliada, 386 ps.
- EDITORIAL JURÍDICA. 2005. *Constitución Política de la República de Nicaragua. Con su Reformas*, Managua, 11va edición, 114 Págs.
- ESCOBAR, Arturo. *El Final del Salvaje* (fotocopia, sin más referencias)
- EMBRAPA. 2004. "Fazendo um Brasil que dá gosto", Brasilia, 8 ps.
- . 2000. *Land and Food, Brasilia. 500 years of agriculture in Brasil*, 192 ps.
- EDITORA Saravia. 2004. *Constituição da república Federativa do Brasil, Atualizada Até a Emenda Constitucional N. 42 de 19-12-2003*, 33ª edição, atualizada e ampliada, 386 ps.
- FAM. 2004. *Carta Municipal. Publicación de la Federación Argentina de Municipios*, Buenos Aires, mayo-junio.
- FAMURS. 2001. *Guia do Administrador Municipal*, Porto Alegre, Famurs/Mercado Abierto/CNM, 445 ps.
- FEDOMU. s/f. *Memorias 2002-2004*, FEDOMU, s/l
- FEMICA. 1995. "La Asociación de Municipios de Nicaragua (AMUNIC)", en FEMICA, *Municipalismo, Descentralización, Asociativismo e Integración en Centroamérica*, Guatemala, CUD, ps. 103-106.
- FLACMA. 2004. *Agenda del Municipio Latinoamericano Santa Cruz de la Sierra Bolivia*, FCM, abril, 16 ps
- . 2004. *El libro del Poder Local*. Quito: FLACMA
- FLACMA, FAM-Bolivia, CGLU. 2004. *Experiencia América. I Congreso Latinoamericano de Ciudades y Gobiernos Locales*. Santa Cruz de la Sierra, 19-21 de abril, 17 ps
- FOGEL, Ramón. 2002. *Pobreza y Rol del Estado en el Paraguay*. Asunción: CERI, agosto, 181 ps
- FONSECA TERÁN, Carlos. 2005. *El Poder, la Propiedad, Nosotros...*, Managua, Editorial Hispamer, 634 ps.
- FUNDAUNGO-Diakonia-Comures, 2003, *Directorio Municipal. El Salvador: 2003-2006*, San Salvador, Imprenta Cografic, S.A. de C.V., 353 págs.
- GALILEA, Sergio y GUZMÁN, Luis. 1995. "La política de descentralización y el desarrollo participativo: el caso chileno", *Revista Interamericana de Planificación* (SIAP, Cuenca) XXVIII, 109, enero-marzo, ps. 93-106
- GARCÍA CANCLINI, Néstor. 1989. "Modernismo sin modernización". En *Revista Mexicana de Sociología* (México) 3, LI, julio-septiembre

- GONZÁLEZ, César. "China desplaza a Taiwán en negocios con el país". *Nacional*, San José, 7-07-05.
- GONZÁLEZ, Luis J. 1990. *Paraguay: Prisionero Geo-Político*. Asunción: Instituto de Estudios Geopolíticos e Internacionales, 2da. Edición, 282 ps
- GUERÉN, Pablo. "Washington denuncia presión contra TLC". *Al Día*, San José, 9-07-05, p. 8.
- . "Arias le hace guiños a Chang y a Dall'Anese". *Al Día*, San José, 7-07-05, p. 8.
- GTZ-FLACMA 2003, "Investigación regional sobre Asociaciones de Gobiernos Locales, AGLs nacionales. Marco conceptual y metodología", Quito.
- GUATEMALA. 2004. *Reglamentos: Ley General de Descentralización, Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural*, Guatemala, Entre Paréntesis Ediciones Gráficas Creativas, 47 págs.
- GUILLÉN LÓPEZ, Tonatihu. 2003. *Municipios y Transparencia en México. Manual de Uso*. México: AM-MAC, USAID, Proyecto Atlatl, septiembre, 60 ps
- GUTIÉRREZ, Tatiana. "Ministro dice que 'Plan Fiscal viola reglas de la OMC'". *La Prensa Libre*, San José, 7-07-05, p. 9.
- GUTIÉRREZ, Fulvio. 1995. *Gobierno Departamental. Estructura. Organización. Funcionamiento*. Montevideo: FCU, 158 ps
- GUZMAN, Luis Humberto. 2005. "Estudio Preliminar", en *Biblioteca Legislativa, Compendio de Leyes Municipales*, Managua, LEA Grupo Editorial, págs. 9-43.
- HERRERA, Berlioth. "PAC pediría libre migración a EE.UU. a cambio de TLC". *La Nación*, San José, 9-07-05, p. 5 A.
- ILDIS, 2004, *Análisis de coyuntura económica, Primer semestre 2004*, Quito, 46 ps.
- INSTITUTO DE ESTUDIOS NACIONALES. 2005. *Cuadernos Nacionales* (Universidad de Panamá), Tercera Época, 3.
- . 2004. *Cuadernos Nacionales* (Universidad de Panamá), Tercera Época, 2.
- IULA. 1999. *Las funciones y tareas de las Asociaciones de Gobiernos Locales*. The Hague, The Netherlands: World Secretariat, 8 volúmenes
- IULA. 2001. *Manual de las AGLs: Fomentando asociaciones de gobiernos locales más fuertes y eficientes*. La Haya: IULA-ACB
- IULA-FMCU. 2004. *Pre-programme. Preliminary Programme. Pre Programa*. FCMU, Paris, 96 ps
- LECHNER, Norbert (s/f). "¿Responde la democracia a la búsqueda de certidumbre?". En N. Lechener, *Los Patios Interiores de la Democracia*. s/l: FLACSO
- LIEVANO DE MARQUES, Mirna, 1996, *El Salvador: Un País en Transición*, San Salvador, Gráficos y Textos, S.A. de C.V., 100 págs.
- LOPEZ DE LA ROCHE, Fabio. 1989. "El Análisis Cultural Aplicado a la Ciencia Política. Consideraciones teórico-conceptuales acerca del estudio de la 'Cultura Política'". En *Controversia* (Bogotá, CINEP) II, octubre
- LUIJÁN MUÑOZ, Jorge. 2004. *Guatemala Breve Historia Contemporánea*, México, FCE, 523 págs.
- MARTINI, Carlos y YORE, Myriam. 2001. *Las élites paraguayas y su visión del país*. Asunción: CIDSEP, Konrad Adenauer Stiftung, 127 ps
- MARTINS, Daniel Hugo. 1997. *Las Juntas Locales. Centralizadas, Autónomas y Electivas ante la Constitución de 1967 y las Reformas de 1996*. Montevideo: INAGRANUSI Ltda., 102 ps
- . Recopilación de legislación sobre municipios y departamentos, Montevideo.
- MEDINA, Juan José (Ed.), *Vistazo Económico*, Managua, lunes 3 de enero de 2005. Edición número 2242, 19 págs.
- MINISTERIO DE DESARROLLO HUMANO. 1997. *Comunicación sin centro*. Bolivia: CID, 303 ps.
- MIRANDA, Anibal. 2002. *Partido Colorado: La Máxima Organización Mafiosa*. Asunción: Miranda & Asociados, 297 ps
- MIRMA Lievano de Marques, 1996, *El Salvador: Un País en Transición*, San Salvador, Gráficos y Textos, S.A. de C.V., 100 págs.

- MOLINA Z, Silvia, y GONZALEZ J, Juan Alberto, 2002, El proceso de Descentralización Territorial en Guatemala, Guatemala: USAC, DIGI.
- MOLINA, Iván, y PARMER, Steven. 2004. *Historia de Costa Rica*, Editorial de la Universidad de Costa Rica, 148 ps.
- MORALES, Miguel. 2001. *Poder local, descentralización y las municipalidades en Costa Rica*. San José: Universidad Nacional.
- NNUU, CEPAL. 2000. *La brecha de la equidad: una segunda evaluación*. Segunda Conferencia Regional de Seguimiento de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social Santiago de Chile, mayo 15-17.
- NORTH, Robert C. 1967. "Analytical Prospects of Vommunication Theory" in James C. Charlesworth, Editor. 1967. *Contemporary Political Analysis*. London: The Free Press, pp 300-317.
- ORTEGA HEGG, Manuel. 1995. "La Descentralización en Nicaragua", en FEMICA, *Municipalismo, Descentralización, Asociativismo e Integración en Centroamérica*, Guatemala, CUD, ps. 57-70.
- ORUÉ POZZO, Anibal. 2003. *Comunicación y Estado. Políticas de Radiodifusión en Paraguay. 1927-1995*. Asunción: Editorial Arandura, 188 ps.
- PAZ CUEVAS, Cuahutémoc. 2003. *Las Asociaciones Municipales: Nuevos Actores. Reconstruyendo el Federalismo en México*, Manuscrito de tesis doctoral del autor, facilitado por Néstor Vega.
- PEREZ, José Antonio. 1995. "Sistemas Tributarios de los Gobiernos Locales en el Istmo Centroamericano", en FEMICA, *Municipalismo, Descentralización, Asociativismo e Integración en Centroamérica*, Guatemala, CUD, ps.25- 26
- PINILLA, Héctor y VERGARA Ada. *Legislación Municipal Comentada*. Panamá: B&B Impresos, 1999.
- PNUD.1994. *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*. México:FCE
- PNUD. 2005. *Informe de Desarrollo Humano 2005. Las Regiones Autónomas de la Costa Caribe. ¿Nicaragua asume su diversidad?*, Managua,PNUD/ASDI/ Embajada de Finlandia/DANIDA/DFID, 365 págs.
- PITKIN, Hanna Fenichel, 1967, *The Concept of Representacion*, Berkeley, University of California Press, 323 ps.
- PODER LEGISLATIVO. 2001. *Constitución de la República Oriental del Uruguay*. Montevideo: Imp. Rosgal S.A., 210 ps
- PROAÑO, Jorge, 2004, "Informe sobre la FCM, la AMPE, la ANADIS, la ABM y FAM-Bolivia", Manuscrito interno de la investigación de campo, 10 ps.
- PROFODEM GTZ. 2004. *La representatividad de Amunic y opinión sobre la descentralización y desarrollo local*, Managua, PRODEMU-DANIDA y PROFODEM-GTZ, 65 ps.
- RED NICARAGÜENSE por la DEMOCRACIA y el DESARROLLO LOCAL, *La Participación Ciudadana en la Gestión Municipal 2001-2004 en 42 municipios de Nicaragua*, Managua, 15 de abril 2005, Mimeo de 62 Págs.
- QUINTERO, Rafael. 1969. "A theoretical framework for the analysis of political legitimacy", an essay submitted in partial fulfilment for the degree of Master of Science (Econ) in Comparative Politics in the University of London.
- . 2001 *Citizens Governance: Dimensions of Citizens Participation in Contemporary Latin American Municipalities*, VNG/Novig/IULA/ UMP, Quito,131 ps.
- . 2001. "Municipios, gobernabilidad y participación ciudadana en América Latina: situación actual y perspectivas". En *Revista Ciencias Sociales*, Quito, UC, Número 20, juni, ps. 71-98.
- . 2005. *El asociativismo municipal en América Latina*. Quito: FLACMA/GTZ Editores.
- . 2005. *El asociativismo municipal en América Central*. Quito: FLACMA/GTZ Manuscrito inédito, de 222 ps.
- RAMIREZ FLORES, Eduardo. "Costa Rica aventaja al Istmo en biotecnología". *Semanario Universidad*, San José, 7-07-05, p. 8.

- RED NICARAGÜENSE por la DEMOCRACIA y el DESARROLLO LOCAL. 2005. *La Participación Ciudadana en la Gestión Municipal 2001-2004 en 42 municipios de Nicaragua, Managua*, 15 de abril, mimeo de 62 Págs.
- REPUBLICA DE EL SALVADOR, 2005, *Constitución de El Salvador*, San Salvador, Editorial Lis, 127 págs.
- REPUBLICA DE HONDURAS. 1994. *La Gaceta*, Tegucigalpa, M.D.C., 5 de febrero.
- . 2005. *Constitución de la República*. Honduras: Editorial OIM.
- REPUBLICA DE PANAMÁ, 2004, *Constitución Política de la República de Panamá de 1972*. Panamá: Instituto de Estudios Políticos e Internacionales.
- . 2000. *Lugares Poblados de la República*, Volumen 1, Tomo 2, Archivo de la Contraloría General de la República.
- RIQUELME, Marcial Antonio. 1989. *Hacia la Transición a la Democracia en el Paraguay. Entrevistas, Análisis y Documentos*. Asunción: Editorial Histórica, Fundación Friedrich Naumann, 588 ps
- ROJAS, José Enrique. "País destaca como proveedor tecnológico". *La Nación*, San José, 9-07-05, p. 23 A.
- ROSENFELD, Alex, 2004, "Informe sobre la FAM-Argentina y la ACM-Chile", Manuscrito interno de la investigación de campo, 12 ps.
- SCHULDT, Jürgen. *s/f. Repensando el desarrollo: hacia una concepción alternativa para los países andino*. Quito: CAAP
- SILVA, Erika. 2003. "Desarrollo y Democracia desde la Sociedad Civil. La Saga de Fundación Esquel en una Década". Informe de consultoría. Quito, agosto 19, 350 ps
- SILVERT, Kalman. 1954, *Guatemala: Estudio de Gobierno*, Guatemala, MEP, 250 págs.
- SNV. *s/f. Armonía entre el desarrollo y la naturaleza*. SNV-Ilustre Municipio de Riobamba
- SOLANO MOJICA, Moisés. 2004. *Código Municipal*. San José: Editorial de Investigaciones Jurídicas S.A.
- THE WORLD BANK. 2004. *Brazil. Equitable, Competitive, Sustainable. Contributions for Debate*, Washington, The WB, 655 ps.
- TORRES DÁVILA, Víctor Hugo. 2003. "Desarrollo Local y Municipios en el Ecuador. Análisis de las experiencias de participación ciudadana y democratización de los pequeños gobiernos locales". Tesis Doctoral. Universidad Central del Ecuador, Escuela de Sociología y Ciencias Políticas, Quito, diciembre, 161 ps
- TORRES RIBEIRO, Ana Clara y DE GRAZIA, Grazia. 2003. *Experiências de Orçamento Participativo no Brasil. Período de 1997 a 2000*. Brasil: Forum Nacional de Participação Popular, Editora Vozes, 118 ps
- UNGL-VNG. 2004. *Acción Municipal* (San José) 45, noviembre-diciembre.
- UNGL-VNG. 2005. *Acción Municipal* (San José) 46, enero-marzo.
- VALDEZ, Guadalupe. 2004. "Relatoría del Taller para el Fortalecimiento Institucional de FEDOMU". FEDOMU, FUNDEMUCA, AEI, GTZ, PARME, 23 de febrero.
- VALVERDE, Luis. "País reprueba examen de competitividad". *La República Nacional*, San José, 7-07-05, p. 5.
- VEGA, Marcos. "Contraloría rechaza contrato para mejorar vía a Arenal". *La Nación*, San José, 11-07-05, p. 18 A.
- VEGA, Néstor, 2004. "Informe sobre las AGLs mexicanas, y la CGLA-Ecuador", manuscrito interno de la investigación de campo, 5 ps.
- VELASCO, Lisímaco. 1997. "Estudio de Situación de las AGLs" (mimeo) Quito: IULA, 72 ps
- VELASCO, Marco. 2001. "Democracia y desarrollo local en el Ecuador". En Hans-Ulrich Bünger y Rafael Quintero (Eds), *Conflictos y limitaciones de la democracia en condiciones de pobreza* Quito: ILDIS-Escuela de Sociología, UCE
- VILLEGAS, Jairo. "Municipio de Limón sigue anclado en crisis económica". *La Nación*, San José, 11-07-05, p. 12 A.

- VILLACRÉS, Alfredo, 2004, "Informe sobre la ADAVE-Venezuela y FEDOMU-República Dominicana", Manuscrito interno de la investigación de campo., 12 ps.
- WALLACE SALINAS, Guadalupe. 2004. *La cooperación Intermunicipal en Nicaragua. Análisis de experiencias y propuestas para su fortalecimiento*, Managua, editado por AMUNIC/GTZ, 68 págs.
- VILLAREAL, Melquiades. *Esperanza o realidad: fronteras de la identidad panameña*. Panamá: Instituto Nacional de Cultura, 2004.
- WOLF-PHILLIPS, Leslie. 1968. *Constitutions of Modern States. Selected Texts*. London, Pall Mall Press Ltd., 274 ps
- S/A. s/f. *Ciudadanía en la Participación Popular. Guía para facilitadores*. s/l: MDSP, VPEPP, DPP, UNFC, DDPC
- . 2004. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasil: Editora Sariva, 33ª. Edição, atualizada e ampliada, 386 ps
- . 2004. *Brazil. Equitable. Competitive. Sustainable. Contributions for Debate*. Washington D.C., The World Bank, 655 ps
- . 2004. *Visão Geral da Prestação dos Serviços de Água e Esgotos – 2002*. Brasília, SNIS, janeiro, 93 ps
- . 2002. *Cara Brasileira*. Brasília: SEBRAE, 123 ps
- . 2000. *Land and Food. 500 years of agriculture in Brazil*. Brasília: Ministry of Agriculture and Supplies, EMBRAPA, Brazilian Government, 192 ps
- . 2001. *Guia do Administrador Municipal. Orientações e procedimentos para uma gestão eficiente*. Porto Alegre: CNM, FAMURS, Mercado Aberto, 445 ps
- . 2004. *Constitución Nacional de la República del Paraguay*. s/l: Editorial Siglo 21, 100 ps
- . 2002. *Foros Regionales de Capacitación Municipal*. Paraguay: OPACI, AJUMPA, GTZ, UNDP, USAID, 259 ps
- . 2003. *Ley No. 1294/87 Orgánica Municipal. Texto Actualizado*. s/l: OPACI, Serie Legislación Municipal, 42 ps
- . s/f. *Las grandes apuestas. Mercociudades ante el desafío de una integración con inclusión social*, s/l, Secretaría Técnica Permanente de Mercociudades, 120 ps
- . 2004. *Santa Cruz de la Sierra. Ciudad Intima*. Bolivia: Fondo Editorial del Gobierno Municipal de Santa Cruz de la Sierra, 2da. Edición, 197 ps
- . 1990. *Finanzas Municipales: Estudios Breves en 8 Países Latinoamericanos*. Cuaderno No. 3, Proyecto SACDEL. Quito: IULA-CELCADEL, 232 ps
- . 1990. *Vivienda, Tierra Urbana y Servicios Básicos para Sectores pobres de América Latina*. Cuadernos No. 4. Quito: IULA-CELCADEL, RHUDO S.A.-AID, 106 ps
- . 1993. *Seminario Internacional "El Municipio como Promotor del Desarrollo Económico Local"*. Cuaderno No. 13. Quito: IULA-CELCADEL, abril, 146 ps
- . 1998. *Integridad Municipal para América Latina*. Cuaderno No. 33. Quito: IULA-CELCADEL, agosto, 155 ps
- . s/f. *¿Qué es FLACMA?* Quito: FLACMA, 16 ps
- . 2004. *República Dominicana. Síntesis Geográfica (Avances del Atlas Nacional)*. CONARE, Santo Domingo de Guzmán
- . 2004. *La representatividad de AMUNIC y opinión sobre la descentralización y el desarrollo local*, Managua: PRODEMU, DANIDA, PROFODEM-GTZ, agosto
- . 2003. *Ley de Municipalidades y su Reglamento*. Tegucigalpa: AMHON, USAID.
- . 2005. *Manual para el Buen Gobierno Municipal*. Panamá: CEASPA, Soros, Proyecto Pro-Integridad.
- . 2004. *Una mirada ciudadana a la agenda anticorrupción de Panamá*. Panamá: COEPA, CEASPA.

IV. Artículos en periódicos, revistas y folletos

- ANAM, 2004, Comunidad, 2004, **Revista de la ANAM**, Producción Editorial Comunicación Visual, Guatemala, Número 1, Agosto.
- ANAM, 2004, Comunidad, 2004, **Revista de la ANAM**, Producción Editorial Comunicación Visual, Guatemala, Número 3. s/f.
- ANÓNIMO, 2002, "Multicultural y sin Desarrollo", **Prensa Libre**, Guatemala, lunes 30 de septiembre, pág. 5.
- ANÓNIMO. 2004. "Uruguayos, uruguayos", **El País**, Montevideo, 7 de marzo, p. 6
- ANÓNIMO. 2004. "América Latina: los grandes ademanos, las grandes palabras ¡y... la ética política?", **El País**, 7 de marzo, p. 8
- AMUNIC. 2005. **La Voz del Municipio**, Periódico de la AMUNIC, Número 2, 6 págs
- ARIAS, Nífa. "Entrevista", **La Tribuna**, Tegucigalpa, 4-07-05, p. 14
- ARGUEDAS, Carlos. "CNE recomienda a familias dejar 50 viviendas en forma definitiva". **La Nación**, San José, 11-07-05, p. 14 A.
- BARROSO WATSON, Arnulfo. 2005. "Panamá atrae al gigante". **Panamá América**, Panamá, 12-07-05.
- BRENES, Harold. "Despegue económico plantea a Liberia nuevos desafíos". **La Nación**, San José, 10-07-05.
- BRICEÑO, Germán. "Se muere el lago de Yojoa", **La Prensa**, Tegucigalpa, 4-07-05, p. 1.
- CABEZAS MOYA, Rodrigo. "Municipalidad voraz". **La Nación**, San José, 9-07-05, p. 30 A.
- CALIX, Héctor. "Ampliarán inscripción a nuevos votantes", **La Prensa**, Tegucigalpa, 1-07-05.
- CENTENO, Oscar. "La energía requiere alternativas", en TACA, 2005, **Explore**, junio, vol.29, No 6, pag.s30-36.
- CÓRDOBA MORALES, Javier. "Reclaman nueva estrategia para acabar con pobreza". **Semanario Universidad**, San José, 7-07-05, p. 19.
- CORRESPONSAL, 2002, "Un país con agua y sed", **Prensa Libre**, Guatemala, domingo 27 de enero, pág. 3.
- CHAAC. "Carta abierta al G8", **El País**, Tegucigalpa, 1-07-05
- DE CASTRO ROCHA, João Cezar. 2004. "Dialética da Marginalidade. Caracterização da Cultura Brasileira Contemporânea". En **Mais! Folha de S. Paulo**, São Paulo, domingo, 29 fevereiro, p. 4-8
- S/A. 2004. "O tamanho do Brasil que Pão a Mesa", **Revista Veja**, Brasília, # 1843, 3 de março, ps 78-83
- DE OBALDÍA DE DÍAZ. 2005. "La libertad de culto peligra para todos". **La Prensa**, Panamá, 14-07-05.
- FEMICA, s/f, Federación de Municipios del Istmo Centroamericano, Guatemala, XL Publicaciones Telfax, Proyecto LOGROS, RHUDO-CA-USAID,19 págs.
- GONZÁLEZ, César. "China desplaza a Taiwán en negocios con el país". **Nacional**, San José, 7-07-05.
- GUERÉN, Pablo. "Washington denuncia presión contra TLC". **Al Día**, San José, 9-07-05, p. 8.
- . "Arias le hace guiños a Chang y a Dall'Anese". **Al Día**, San José, 7-07-05, p. 8.
- GUTIÉRREZ, Tatiana. "Ministro dice que 'Plan Fiscal viola reglas de la OMC'". **La Prensa Libre**, San José, 7-07-05, p. 9.
- HERRERA, Berlioth. "PAC pediría libre migración a EE.UU. a cambio de TLC". **La Nación**, San José, 9-07-05, p. 5 A.
- KILOGORE, Oscar. "En alerta Alcaldes", **El País**, Tegucigalpa, 1-07-05, p. 10.
- LOPEZ GARCÍA, Eduardo. "No habrá piñata con la condonación del G-8", **El Herald**, Tegucigalpa, 5-07-05.
- LLORCA, Juan Carlos, 2002, "Así está Guatemala", **El Periódico**, Guatemala, domingo 27 de enero, págs. 12-13. Archivo del INFOM.
- MAZA, Mariana e IXCOR, Mynor, 2002, "Contaminar el ambiente", **Prensa Libre**, Guatemala, viernes 25 de enero, pág. 19.
- MARTÍNEZ, Renán. "Pastores metidos en política deben dejar el púlpito". **La Prensa**, Tegucigalpa, 4-07-05, p. 10.

- MEDINA, Juan José(Ed.), *Vistazo Económico*, Managua, lunes 3 de enero de 2005. Edición número 2242, 19 págs.
- MOLINA, Efraín. “Aldeanos tendrán energía eléctrica”, *La Prensa*, Tegucigalpa, 1-07-05, p. 26.
- MUÑOZ, Armando. “El 75% de la energía que se consume es térmica”, *La Prensa*, Tegucigalpa, 1-07-05.
- MUNAIZ, Claudia, 2005, “En cinco años, el agua dejará de ser potable”, *Prensa Libre*, Guatemala, 22 de junio, pág.3.
- PEREZ, José Antonio, “Sistemas Tributarios de los Gobiernos Locales en el Istmo Centroamericano”, en *FE-MICA, Municipalismo, Descentralización, Asociativismo e Integración en Centroamérica*, Guatemala, CUD, 1995.págs.25- 26.
- PÉREZ RIVERA, Anne, “Transferencias incompletas”, en *La Prensa*, Managua, 27 de septiembre 2005, pag. 14 A.
- . 2005 a. “Pobreza y desarrollo, prioridad municipal”, en *La Prensa*, Managua, 28/09, pág.2.
- POP BARILLAS, Pedro, 2002, “Bebiendo Agua Contaminada”, en *Prensa Libre*, Guatemala, domingo 6 de enero, pág. 3.
- RAMÍREZ ESPADA, Alberto, 2002, “Aguas desde las profundidades”, en *Prensa Libre*, Guatemala, domingo 27 de enero, pág. 4.
- RAMIREZ FLORES, Eduardo. “Costa Rica aventaja al Istmo en biotecnología”. *Semanario Universidad*, San José, 7-07-05, p. 8.
- RAMIREZ, Iliana. “Rinden cuentas a Regidores”, *Tiempo*, Tegucigalpa, 5-07-05, p. 12.
- RODRIGUEZ PELLECCER, Martín, 2001, “Propuesta para optimizar el agua”, en *Prensa Libre*, Guatemala, domingo 22 de julio, pág.22.
- S/A. “Los Alcaldes deben recibir sueldo”, *Tiempo*, Tegucigalpa, 2-07-05.
- . “100 mil para electrificar las comunidades garífunas”, *La Tribuna*, Tegucigalpa, 2-07-05.
- QUINTERO DE LEÓN, José. “La pobreza se ceba en los niños panameños, denuncia ministra Calderón”. *La Prensa*, Panamá, 17-07-05.
- ROJAS, José Enrique. “País destaca como proveedor tecnológico”. *La Nación*, San José, 9-07-05, p. 23 A.
- SCHVARZ, Niko. 2004. “La oposición venezolana arroja la máscara”, *La República*, Montevideo, p. 47
- VALVERDE, Luis. “País reprueba examen de competitividad”. *La República Nacional*, San José, 7-07-05, p. 5.
- VÁSQUEZ, Claudia, 2001, “Una Ciudad sin Agua”, en *Prensa Libre*, Guatemala, domingo 18 de marzo, pág., 4.
- VEGA, Marcos. “Contraloría rechaza contrato para mejorar vía a Arenal”. *La Nación*, San José, 11-07-05, p. 18 A.
- VILLEGAS, Jairo. “Municipio de Limón sigue anclado en crisis económica”. *La Nación*, San José, 11-07-05, p. 12 A.
- ZAPATA, Pablo César. “40 millones invirtió el FHIS en infraestructura en Atlántida”, *La Prensa*, Tegucigalpa, 2-07-05, p. 16.

V. Sitios Web y/o asistencia a eventos interactivos

ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. *Constitución de Guatemala*, en Diario Oficial del 3 de junio de 1985, publicada en Internet..

“Bolivia. Political Forces and Interests Groups”. In

[http://memori.loc.gov/cgi-bin/query/r?frd/estdy:@field\(DOCID+bo0102\)](http://memori.loc.gov/cgi-bin/query/r?frd/estdy:@field(DOCID+bo0102))

“Bolivia. Political Environment”. In

<http://www.tradepoint.org/ts/countries/bolivia/political.html>

- CEPAL, 2004, *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*, bajado del sitio web
- CIA (2004) *The WorldFact Book – Mexico*
(<http://www.odci.gov/cia/publications/factbook/geos/mx.html>)
- INAFED (2004) *La Enciclopedia de los Municipios de México*, Mexico: INAFED
(http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC_Enciclopedia)
- City Population (2004) *City Population Mexico*
(<http://www.citypopulation.de/Mexico.html>)
- CNH (2004) *Primera Convención Nacional Hacendaria*
(<http://www.cnh.gob.mx/>)
- Mayorga, René Antonio. “Parlamentarized Presidentialism, Moderate Multiparty System and State Transformation: The Case of Bolivia”. In
<http://www.cebem.com/biblioteca/documentos/d-parlament.htm>
<http://www.junio7.com/19/j8.html>
<http://www.publicidadmex.com/paginas/revistaz/revistas/35.htm>
<http://mx.invertia.com/noticias/noticia.aspx?subclasisd=&clasisd=29&idNoticia=699464>
http://www.cddhcu.gob.mx/foro_internacional/main.htm
<http://www.coahuila.gob.mx/noticias/archives/00000232.htm>
<http://www.morelia.gob.mx/Html/Boletines/Boletines%20de%202003/23VII2003C.htm>
<http://www.mural.com/negocios/articulo/319302/>
www.intendencias.gub.uy
<http://www.eltiempodenayarit.com/171003/n2.html>
http://www.sedesol.gob.mx/prensa/comunicados/c_080_2002.htm
<http://www.mural.com/nacional/articulo/294359/>
<http://www.premiomunicipal.org.mx/comite.htm>
<http://www.aki.com.mx/article/articleview/14864/1/5/>
http://www.diariopresente.com.mx/Portal/ArticleView.php?article_id=5288
<http://www.mural.com/comunidad/articulo/399850/>
<http://www.ammac.org.mx/contenido/sala%20de%20prensa/conamm.htm>
<http://www.joseacontreras.net/ForoNalServProfCarrera/ServProfCarr.htm>
http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC_Central_y_Caribe
<http://www.ammac.org.mx/documentos/comunicados/2002/20020816conferencia.htm>
http://www.villahermosa.gob.mx/sala_prensa/galeria_foto/julio/16/
http://www.cesemheribertojara.org.mx/publi_mun.htm
<http://www.panalimentos.org/uruguay/7.htm>
<http://www.imm.gub.uy/congreso.htm>
www.enviroeulat.com
<http://www.fcm.ca>
www.reforma.gov.do
www.muninet.cl
www.aalmac.org.mx
www.ammac.org.mx
<http://www.chasque.apc.org/frontpage/comision/03docu018h.htm>
http://www.primeralinea.cl/p4_plinea/site/20020701/pags/19800102035131.html
<http://200.93.143.45/fichamunicipal/ConsultaMunicipios.aspx>
<http://200.93.143.45/fichamunicipal/ConsultaMunicipios.aspx>
<http://200.93.143.45/fichamunicipal/>
<http://www.congresomunicipios.org/>
<http://www.tuextasis.com/index.php>
http://web.idrc.ca/en/ev-9516-201-1-DO_TOPIC.html

<http://www.padem.org.bo/foropp/boletines/boletines/BOL23-00FinO97-1.html>
http://www.eldeber.com.bo/20040219/santacruz_8.html
<http://www.diputado.cl/boletin/legis349/deb1.html>
<http://www.gmsantacruz.gov.bo/boletines/boletines04/71.htm>
http://www.lostiempos.com/noticias/12-8-04/12_08_04_nac2.php
<http://www.directoriodeestado.com.ar/contenido.php?pais=Bolivia¬a=28>
www.conapo.gob.mx
www.urbalvictoria.gob.m
www.pgr.go.cr
www.inec.go.cr
www.femica.org/asociaciones/ungl.php
www.unglcr.org
www.state.gov/r/pe/ie/bgn/2019.htm
www.bid.org
<http://www.comures.org.sv/comures/html/agremiados/poblacion.html>
www.minec.gov.sv
www.comures.org.sv
www.desarrollolocal.com.sv
www.femica.org
<http://www.infom.org.gt>
www.economia.com.mx
www.idea.galileo.edu/un/Pages/cap.4_guatemala.html
www.crlp.org/esp_ww_lac_guatemala.html
www.oit.or.cr/estad/td
www.es.wikipedia.org/wiki/Economia_de_Guatemala
www.seica.org.gt/Publico/CA
www.ine.gob.gt
www.iigov.org
www.femica.org
www.amhon.hn
www.ine.online.hn
www.femica.org/asociaciones/amhon.php
www.gtag-msi.com
www.in-hn.org
<http://www.femica.org/asociaciones/amunic.php>
www.amunic.org
www.inec.gob.ni/
<http://www.femica.org/asociaciones/amupa.php>
<http://acte.tribunal-electoral.gob.pa>
<http://www.femica.org/asociaciones/amupa.php>
<http://acte.tribunal-electoral.gob.pa>
<http://www.comures.org.sv/comures/html/agremiados/poblacion.html>
www.minec.gov.sv
www.comures.org.sv
www.desarrollolocal.com.sv
www.femica.org
www.pgr.go.cr
www.inec.go.cr

www.femica.org/asociaciones/ungl.php
www.unglcr.org
www.state.gov/r/pe/ie/bgn/2019.htm
www.bid.org
<http://www.femica.org/asociaciones/amunic.php>
www.amunic.org
www.inec.gob.ni/
<http://www.infom.org.gt>
www.economia.com.mx
www.idea.galileo.edu/un/Pages/cap.4_guatemala.html
www.crlp.org/esp_ww_lac_guatemala.html
www.oit.or.cr/estad/td
www.es.wikipedia.org/wiki/Economia_de_Guatemala
www.seica.org.gt/Publico/CA
www.ine.gob.gt
www.iigov.org
www.femica.org
www.amhon.hn
www.ine.online.hn
www.femica.org/asociaciones/amhon.php
www.gtag-msi.com
www.in-hn.org/

CEPAL, 2004, Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, bajado del sitio web.

Seminario “Propuesta sobre Descentralización”, Ciudad Panamá, 13/07/05. Organizado por AMU-PA/MGJ/PNUD

VI. Entrevistas del trabajo de campo (Levantamiento de datos)

Entrevistas realizadas por Jorge Proaño

Bolivia

Julio Maldonado, Director Ejecutivo, Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia (FAM), La Paz

Edwin Pereira, Gerente Administrativo Financiero, FAM, La Paz

Ricardo Montesinos, Asesor Jurídico y Técnico, FAM, La Paz

Dino Palacios, Director Adjunto, ENLARED, La Paz

Delina Otazu, Comunicadora, FAM, La Paz

Diego Avila, Asesor Principal Componente 6/7 COFIME, GTZ, La Paz

Christof Kersting, Asesor Principal, Componente 4, GTZ, La Paz

Diego Ayo, USAID, La Paz

Jaime Soto, Director Ejecutivo de la Asociación de Municipios de Bolivia (AMB), La Paz,

Hugo Siles, Asesor de la AMB, Santa Cruz

Luis Andia, Asesor de la AMB, Santa Cruz

Colombia

Gilberto Toro Giraldo, Director Ejecutivo, Federación Colombiana de Municipios (FCM), Bogotá
Harold Ramírez A., Director Administrativo y Financiero, FCM, Bogotá
Alejandro Murillo, Técnico en Sistemas, FCM, Bogotá
Julio César Freyre, Director Jurídico, FCM, Bogotá
Eduardo Orozco Jaramillo, Ex Alcalde de Calalcá
Alfázar González, Asesor Presidencial para Municipios y Regiones, Presidencia de la República de Colombia, Bogotá
Marcos Daniel Pineda García, Asesor del Viceministro del Interior, Ministerio del Interior, Bogotá
Oscar Mena, Asesor de GTZ, Bogotá,
Jesid Sandoval, Subdirector de ARD Colombia, Bogotá

Ecuador

Edgar Córdova, Secretario General, COMAGA, Quito
Edison Meza, Asesor Técnico, COMAGA, Quito
Jessica Fernández, Contabilidad, COMAGA, Quito
Francisco Cevallos Páez, Coordinador Nodo Ecuatoriano, GTZ/ICLEI, Quito

Perú

Jorge Marco Sánchez, Gerente General, Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE), Lima
Francisco Narrea de San Miguel, Gerente Técnico, AMPE, Lima
Alvaro Ugarte, Director del Instituto de Investigación y Capacitación Municipal (INICAM), Lima
Alvaro Berriel, Asistente de Director, GTZ, Lima
Adalberto Guardián, Asesor de Alcaldía de Ate, Lima
Roberto Clonos, Especialista Gubernamental, Proyecto ARD, USAID, Lima

Entrevistas realizadas por Rafael Quintero

Bolivia

Ernesto Estupiñán, Alcalde de Esmeraldas, Quito-Santa Cruz de la Sierra, 19-04-04
Ramón Marcelo Lean, Alcalde del Municipio de Pachitea, Santa Cruz, 19-04-04

Brasil

Jaime Matos, Director Ejecutivo de la Confederação Nacional de Municipios, Brasilia, 1-03-04 y 4-03-04
Muricio Junqueira Zanin, Asesor da Presidência (de la CNM), Brasilia, 1, 2 y 3-03-04
Julio Cunha, Asesor de Prensa, CNM, Brasilia
Ivone Belem, Imprensa, CNM, Brasilia
Ruy Born, Director Ejecutivo de la Associação Brasileira de Municipios, Brasilia, 1 y 2y 3 -03-04
José María Nova Da Costa Filho, Ejecutivo de la ABM, Brasilia, 1,2,3, y 5-03-04
Rosani Cunha, Asesora de la Secretaría de Asuntos Federativos de la Presidencia de la República, Brasilia, 2-03-04

Betina Ferraz, Coordinador Ejecutivo da Rede MuniNet, Banco Mundial (vía telefónica), 2-03-04
João Luiz dos Santos Santos, Secretario Ejecutivo, Federación Nacional de Prefeitos, Brasilia, 2-03-04.
Jorge Antonini, Assessor, EMBRAPA,
Ivonne Belem, Assossora de Imprensa, CNM, Brasilia, 02-03-04-

Costa Rica

Acavedo, Luis. Coordinador del Proyecto de Desarrollo Local de GTZ. San José, 7 de julio de 2005. Instrumento 12.
Alvarado, Rarnulfo. Funcionario de IFAM. San José, 8 de julio 2005. Instrumento 11. (Entrevista colectiva con Olga María Fallas y Eider Villarreal Gómez)
Alvarez Granados, Pablo. Presidente de la UNGL, y Presidente del Consejo Municipal de Oreamuno, Cartago. San José, 7 de julio de 2005. Instrumento 3.
Cayo Alvarado, Carmen. Contadora de la UNGL, San José, 7 y 11 de julio de 2005. Instrumento 10.
Fallas Solís, Olga María. Funcionaria de IFAM. San José, 8 de julio de 2005. Instrumento 11 (Entrevista colectiva con Eider Villarreal y Ranulfo Alvarado)
Mora Peña, Giselle. Directora Ejecutiva de la UNGL. San José, 7 y 11 de julio de 2005. Instrumentos 3, 4 y 8.
— Directora Ejecutiva de la UNGL. San José, 7 y 11 de julio de 2005. Instrumentos 4 y 8.
— Directora Ejecutiva de la UNGL. San José, 11 de julio de 2005. Instrumentos 8
Morales Pérez, Seidy. Periodista de la UNGL. San José, 7 de julio de 2005. Instrumento 5
— Periodista de la UNGL. San José, 11 de julio de 2005. Instrumento 6.
Peñas, Mercedes. Directora Ejecutiva de Fundación DEMUCA. San José, 8 de julio de 2005. Instrumento 12.
Retama, Lucy. Alcaldesa del Municipio de Curridabat. Curridabat, 11 de julio de 2005. Instrumento 9.
Solís Rojas, Benedicto. Asistente de la Directora Ejecutiva de la UNGL. San José, 11 de julio de 2005. Instrumento 7.
Villareal, Eider. Director Ejecutivo de IFAM, San José, 8 de julio de 2005. Instrumento 11. (Entrevista colectiva con Olga María Fallas y Ranulfo Alvarado)

Ecuador

Lida Moreno, Coordinadora del Proyecto de Apoyo a la Descentralización, CONAM, Quito, 13-02-04
Janos J. Zimmermann, GTZ, Quito, febrero 2004.
José Diaz, GTZ, Quito, febrero, marzo, abril 2004.
Jaime Torres, Director Ejecutivo de FLACMA, Quito, 27-02-04
Nelson Herrera, Coordinador del Diseño de la Investigación sobre AGLs, Quito, 25-03-04
Lisímaco Velasco, FLACMA, julio 2004, y octubre 6, 2004, Quito.
Marco Velasco, Quito, FLACMA, julio 2004.
Guillermo Tapia, Secretario Ejecutivo de AME, Quito, 16-03-04
Pablo Salcido, Director Ejecutivo de ARD, Quito, 16-03-04
Iván F. Nieto, Director de Gestión de Fortalecimiento Municipal, AME, Quito.
Gonzalo Bustamante, Coordinador UTIC-AME, AME, Quito
Pablo Estupiñán, Coordinador de Servicio al Cliente y Relaciones Públicas, AME, Quito
Angel Torres, Director Asesoría Jurídica, AME, Quito
María E. Sandoval, Directora del Area Financiera, AME, Quito,
Pablo Estupiñán, Coordinador de Relaciones Públicas, AME, Quito

Lupe Cisneros, Jefa Administrativa, AME, Quito, 9-07-04
Edgar Córdoba, Secretario General, COMAGA, Quito,
Jorge Dobronsky, Responsable de Programa Unidades Municipales de Desarrollo Sustentable, ECORAE,
Quito
Claus Díaz, Alcalde de Palora, Quito
Patricio Quezada, Secretario Técnico de la Coordinadora de Gobiernos Locales Alternativos (CGLA),
Quito.
Rosa Patiño, Administración técnica, CGLA, Quito
Sonia Mendoza, Contadora, CGLA, Quito
Yulio Yuquilema, CODENPE, Quito
Lisímaco Velasco, Quito, 04-08-04 y 07-10-04
Gilberto Toro, Secretario Ejecutivo de la FCM, Quito, 04-09-04
Rubén Fernández Aceves, Director Ejecutivo de AMMAC, Quito, 2-09-04
Ricardo Baptista González, Director Ejecutivo de AALMAC, Quito, 3-09-04.
Jaime Belmar Labbé, Secretario Ejecutivo de ACHM, Quito, 04-09-04.

El Salvador

Ing. Carlos Roberto Pinto Guardado, Director Ejecutivo de COMURES, San Salvador, 27 de junio de 2005.
Instrumento 2.
Margarita Alfaro, Directora de Relaciones Interinstitucionales y de Comunicación, 27 de junio de 2005.
Instrumento 2.
Ing. Carlos Roberto Pinto Guardado, Director Ejecutivo de COMURES, San Salvador, 27 de junio de 2005.
Instrumento 3.
Sr. Marco Antonio Funes, Presidente de COMURES y Alcalde de Olocuilta, Departamento de la Paz., San
Salvador, 27 de junio de 2005. Instrumento 3
Sonia de Díaz, Coordinadora Administrativa de COMURES, San Salvador, 29 de junio de 2005. Instru-
mento 4.
Jimmy Alvira, Coordinador de Informática de COMURES, San Salvador, 28 de junio de 2005. Instrumen-
to 5.
Margarita Alfaro, Coordinadora de Comunicaciones y Relaciones Interinstitucionales de COMURES, San
Salvador, 29 de junio de 2005. Instrumento 6.
Mirna Romero, Encargada del Área de Política Gremial de COMURES, San Salvador, 28 de junio de 2005.
Instrumento 7.
Dr. Pablo Portillo, Asesor Legislativo de COMURES, San Salvador, 28 de junio de 2005. Instrumento 8.
Sr. José Antonio Ortiz, Alcalde del Municipio de San Antonio de Mazahuat, en San Antonio de Mazahuat,
Departamento de La Paz, El Salvador, 29 de junio de 2005. Instrumento 9.
Dina de Córdoba, Coordinadora Financiera de COMURES, San Salvador, 28 y 29 de junio de 2005. Instru-
mento 10.
Gloria Salguero Gross, Comisionada Presidencial para la Gobernabilidad Democrática, CONADEL, San
Salvador, 28 de junio de 2005. Instrumento 11.
Lic. Maura de Montalvo, Secretaria Técnica de la Presidencia de la República, San Salvador, 28 de junio de
2005. Instrumento 11.
Oscar Samuel Mendoza, Encargado de Cooperación Internacional, Fondo de Inversión Social para el De-
sarrollo Local, San Salvador, 29 de junio de 2005. Instrumento 11.
Ana Luz Joya de Mena, Coordinador de *Democracy and Governance Office*, USAID, San Salvador, 28 de ju-
nio de 2005. Instrumento 12.

Ing. Jaime Idrovo-Murillo, Asesor Técnico, Componente Desechos Sólidos, GTZ, Sal Salvador, 28 de junio de 2005. Instrumento 12.

Guatemala

Jénifer Sandoval, Secretaria administrativa de la ANAM, contactada telefónicamente desde Quito para preparar agenda de entrevistas, antes de viajar. Instrumento 2.

José Rolando Orellana Najarro, Secretario Ejecutivo, Guatemala, 20 de junio, 2005. Se completó información del Instrumento 2.

José Rolando Orellana Najarro, Secretario Ejecutivo, Guatemala, 20 de junio, 2005. Instrumento 3.

Roel Pérez, Presidente de la ANAM, Ciudad Guatemala, 21 junio de 2005. Instrumento 3.

Oscar Jiménez, Asesor Financiero de la ANAM, Ciudad Guatemala, 21 de junio de 2005. Instrumento 4.

Fernando Lucero, Director de Relaciones Públicas, Ciudad Guatemala, 21 de junio de 2005. Instrumento 5.

Fernando Lucero, Director de Relaciones Públicas, Ciudad Guatemala, 21 de junio de 2005. Instrumento 6.

Rafael Álvarez, Director de Estudios y Proyectos de la ANAM, Ciudad Guatemala, de junio 2005. Instrumento 7.

José Rolando Orellana Najarro, Secretario Ejecutivo, Guatemala, 20 de junio, 2005. Instrumento 8.

José Antonio Coro García, Alcalde de Santa Catalina Pinula, Santa Catalina Pinula, 23 de junio de 2005. Instrumento 9.

Marvin Valdez León, Alcalde de San Cristóbal Acasaguastlán, Ciudad Guatemala, 23 de junio 2005. Instrumento 9.

Oscar Jiménez, Asesor Financiero de la ANAM, Ciudad Guatemala, junio de 2005, Instrumento 10.

Carlos Granados, Director de Fortalecimiento Municipal del INFOM, Ciudad Guatemala, 22 de junio de 2005. Instrumento 11.

Joachim Fritz, Asesor Principal de GTZ en Guatemala, Ciudad Guatemala, 20 de junio de 2005. Instrumento 12.

Silvia Molina, Consultora y Coordinadora Académica de Maestría en Dirección y Gestión Pública Local, Ciudad Guatemala, 22 de junio de 2005. Instrumento 12.

Gladys Aldana de Vargas, Ciudad Guatemala, INE, 24 de junio de 2005. Entrevista abierta.

Néstor Omar Hernández, Ciudad Guatemala, INFOM, 24 de junio de 2005. Entrevista abierta.

Honduras

Bahr, Pablo, Funcionario del FHIS, Tegucigalpa, 5 de julio de 2005. Instrumento 11.

Domínguez Aguilar, Miguel Ángel, Director Financiero-Administrativo de la AMHON, Tegucigalpa, 30 de junio, 1 de julio, y 4 de julio de 2005. Instrumentos 4 y parte del Instrumento 10.

Flores Velásquez, Daniel, Presidente de la AMHON y Alcalde de Tela, Departamento de Atlántida, Tegucigalpa, 6 de julio de 2005. Instrumento 3. Entrevista compartida con el Vicepresidente de la asociación.

García, Fernando, Jefe de Gestión Institucional de la AMHON, Tegucigalpa, 1 de julio de 2005. Instrumento 6.

Gómez, Antonio, Jefe de Sistemas de la AMHON, Tegucigalpa, 1 de julio de 2005. Instrumento 5.

Henry, Victor, Asesor de Planificación, Tegucigalpa, 1 de julio de 2005. Instrumento 7.

Hernández, Amable de Jesús, Vicepresidente de la AMHON, Tegucigalpa, 6 de julio de 2005. Instrumento 3. Entrevista compartida con el Presidente de la asociación.

Lanza, Herlinda, Asesora Legal de la AMHON, Tegucigalpa, 1 de julio de 2005. Instrumento 8.
Lagos, Mario, Contador General de la AMHON, Tegucigalpa, 4 de julio de 2005. Instrumento 10.
Mungía, Miguel Ángel, Director Ejecutivo de la AMHON, Tegucigalpa, julio 2005. Instrumento 2, e Instrumento 3.
Núñez, Wilson, Director General de Asesoría y Asistencia Técnica Municipal de la Secretaría de Gobernación y Justicia, Tegucigalpa, 5 de julio de 2005. Instrumento 11.
Rodezno, Wilfredo, Encargado de Desarrollo Local y Descentralización en PRORENA, Tegucigalpa, 5 de julio de 2005. Instrumento 12.
Sánchez, Ramiro Oswaldo, Alcalde de San Lucas, San Lucas, Departamento de El Paraíso, 30 de junio de 2005. Instrumento 9.
Sánycz Tolosa, Izaskun, Coordinadora del Programa de Fortalecimiento Municipal, Tegucigalpa, AECl, 4 de julio de 2005. Instrumento 12.
Silva, Oswaldo, Alcalde de Talanga, Talanga, Departamento de Francisco Morazán, 1 de julio de 2005. Instrumento 9.
Zelaza, Armando, Jefe de Comunicación y RRPP de la AMHON, Tegucigalpa, 4 de julio de 2005. Instrumento 6.

Nicaragua

Patricia Delgado, Directora Ejecutiva de AMUNIC, Managua, 26 de septiembre de 2005. Cuestionario 2.
Entrevista conjunta con Reyes María Espinoza Rojas para determinar personal a ser entrevistado.
Patricia Delgado, Directora Ejecutiva de AMUNIC, Managua, 26 de septiembre de 2005. Cuestionario 3.
Lorena Meza, Secretaria de la Directora Ejecutiva de AMUNIC, Managua, 28 de septiembre de 2005, para completar información relativa al Cuestionario 3.
Karina Vilchez Roque, Responsable del Área Informática de AMUNIC, Managua, 26 de septiembre de 2005. Cuestionario 5.
Reyes María Espinoza Rojas, Responsable del Área de Relaciones Públicas de AMUNIC, Managua, 26 de septiembre de 2005. Cuestionario 6.
Bladimir Espinoza, Director de Capacidades Locales Gobiernos Locales de AMUNIC, Managua, 27 de septiembre de 2005. Cuestionario 7.
Rosario Rodríguez Chávez, Asesora Legal de AMUNIC, Managua 26 de septiembre de 2005. Cuestionario 8.
María del Pilar Ruiz, Responsable de relacionamiento con las asociaciones departamentales, Managua, 26 y 27 de septiembre de 2005. Participó en entrevista colectiva sobre el Cuestionario 8
María del Pilar Ruiz, Responsable de relacionamiento con las asociaciones departamentales, Managua, 28 de septiembre de 2005. Participó en entrevista colectiva sobre el Cuestionario 8, y fue entrevistada nuevamente sobre las AMUS el 28 /09/05.
Eduardo López Dávila, Alcalde de Ticuantepec, Departamento de Managua, Municipio también afiliado a la AMUDEM (f.1990), Managua, 26 de septiembre de 2005. Cuestionario 9.
Carlos Romel Aguilera González, Alcalde de Nindirí, Departamento de Masaya, y también Presidente Departamental por Masaya de la RED de Alcaldes (f.1990), Managua, 27 de septiembre de 2005. Cuestionario 9.
Roberto Aguirre Ramírez, Director Financiero de AMUNIC, Managua, 27 de septiembre de 2005. Cuestionario 10.
Ana Soledad Román, Secretaria Técnica de la Comisión de Transferencias Municipales, Managua, 28 de septiembre de 2005. Cuestionario 11.

- Martha Arguello, Secretaría de Coordinación de la Presidencia de la República, Managua, 27 de septiembre de 2005. Cuestionario 11.
- Elsa Isabel Guerrero, Asesora Técnica Principal de APDEL-DANIDA, Programa de Apoyo al Proceso de Descentralización y Desarrollo Local en Nicaragua, Managua, 28 de septiembre de 2005. Cuestionario 12.
- Josef Ising, Coordinador del Programa de Desarrollo Local y Transparencia Fiscal, GTZ, Managua, 27 de septiembre de 2005. Cuestionario 12.
- Irene Álvarez, Directora de Censos y Encuestas, INEC, Managua 28 de septiembre de 2005.

Panamá

- Cárdenas Mariscal, Manuel Salvador, Alcalde Distrital de Penonomé, Panamá, 15 de julio de 2005. Instrumento 9.
- González Pitt, Darío, Ciudad de Panamá, 13 de julio de 2005. Instrumento 2.
- . Ciudad de Panamá, 13, 14 y 15 de julio de 2005. Instrumento 4 y 7
- . Ciudad de Panamá, 13 de julio de 2005. Instrumento 3.
- Hurtado, Luis Felipe, Ciudad de Panamá, 14 de julio de 2005. Instrumento 8.
- Martín, Betsy, Ciudad de Panamá, 13 de julio 2005. Instrumentos 6
- Martínez, Fernando, Ciudad de Panamá, 14 de julio 2005. Instrumento 5.
- Mintesinos, Darío, Ciudad de Panamá, 14 de julio 2005. Instrumento 12.
- Panay, Jorge, Ciudad de Panamá, 15 de julio 2005. Instrumento 11.
- Patiño Rodríguez, Rubén, Municipio de Santiago, Provincia de Veraguas, 15 de julio de 2005. Instrumento 9.
- Troya, Hermógenes, Ciudad de Panamá, 15 de julio 2005. Instrumento 10.
- Valdés Carrasquillo, Héctor, Ciudad de Panamá, 15 de julio 2005. Instrumento 3.

Paraguay

- Derlis Osorio Nunes, Presidente de la Organización Paraguaya de Cooperación Intermunicipal (OPACI), Asunción
- Héctor Ramírez, Secretario General, OPACI, Asunción
- Medardo Bogado, Director Ejecutivo, OPACI, Asunción
- Celia Sánchez, Directora de Administración y Finanzas, OPACI, Asunción
- Mauricio Gadea, Responsable del Area Informática, OPACI, Asunción
- Rubén Báez, Asesor Técnico, OPACI, Asunción
- Juan Alberto Rojas Macedo, Intendente de Villa Hayes,
- Albino González, Intendente de Villa Elisa,
- Jorge Jiménez, Director de Gobiernos Subnacionales, Departamento de Municipalidades del Ministerio del Interior, Asunción
- Steve Marma, Encargado del Programa de democracia, USAID, Asunción
- Ulrich Mueller, Representante de la GTZ, Asunción

Uruguay

- Wilson Elso Goñi, Presidente del Congreso Nacional de Intendentes, Montevideo, 9-03-04
- Juan Chiruchi, Intendente del Departamento de San José, San José, 10-03-04
- Alberto Buela, Pro-Secretario del Congreso Nacional de Intendentes, Montevideo, 9,10 y 11-03-04

Sergio Botana, Coordinador General, Unidad de Desarrollo Municipal, Presidencia de la República, Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Montevideo, 10-03-04.

Nelson Irazoqui, funcionario del área técnica, CNI, Montevideo, 10-03-04.

Daniel Sztern, Director, ENVIRO Consultores, Montevideo, 9-03-04.

José Pedro Texeira, funcionario del área técnica, CNI, Montevideo, 10-03-04

Detlef Schreiber, Asesor principal GTZ, Montevideo, Uruguay, 09-03-04.

Entrevistas realizadas por Alex Rosenfeld

Argentina

Juan Matteo, Secretario Ejecutivo, Federación Argentina de Municipalidades (FAM), Buenos Aires s/f

Ricardo Tejada, Encargado administrativo, FAM, Buenos Aires

Matías Castañeda, Encargado de Informática y Prensa, FAM, Buenos Aires

Alberto Díaz, Relaciones Institucionales – Organizaciones de eventos, FAM, Buenos Aires

Salvador Omar Roson, Jefe de Proyectos, FAM, Buenos Aires

Baldomero Alvarez de Olivera, Intendente de Avellaneda, Buenos Aires

Luis María Agost Carreño, Ex Intendente de La Rioja, Buenos Aires

Hartwig Meyer-Norbisrath, Representante Oficina para el MERCOSUR, Fundación Hanns Seidel, Buenos Aires

Daniel Antonio Gurzi, Secretario Ejecutivo, Secretaría Asuntos Municipales – Instituto Federal de Asuntos Municipales (IFAM), Buenos Aires

Chile

Jaime Belmar, Secretario Ejecutivo, Asociación Chilena de Municipalidades (ACHM), Santiago de Chile

Juan Ignacio Ugarte, Subsecretario Ejecutivo, ACHM, Santiago de Chile

Juan Carlos Hernández, Director de Desarrollo Institucional, ACHM, Santiago de Chile

Mario Chavez, Responsable del Area Informática, ACHM, Santiago de Chile

Eugenio González, Director de Relaciones Internacionales, ACHM, Santiago de Chile

Claudio Radomich, Director Jurídico, ACHM, Santiago de Chile

Sady Melo Moya, Alcalde de El Bosque, Santiago de Chile o dónde

Carmen Romo Sepúlveda, Alcaldesa de Quilicura, Santiago de Chile

Samuel Garrido, Jefe de la División de Desarrollo Municipal, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo – SUBDERE, Santiago de Chile

Marcelo Morales, Encargado de programas con la ACHM, GTZ, Santiago de Chile s/f

Entrevistas realizadas por Néstor Vega

Ecuador

Milton Barragán, Alcalde de Echeandía, Quito s/f

México

Rubén Fernández, Director Ejecutivo, Asociación de Municipios de México A.C. (AMMAC), México D.F.

Lucero López Guzmán, Subdirectora Administrativa, AMMAC, México D.F.

Tania Aguilar Murrieta, Subdirección de Programas, AMMAC, México D.F.
Beatriz Sandoval Rodríguez, Subdirectora de Promoción, AMMAC, México D.F.
Gustavo Vásquez Lozano, Asesor del Presidente del Municipio de Aguas Calientes, México D.F.
Davo Colmenares, Titular de la Unidad de Coordinación de Entidades Federativas, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México D.F.
Felipe de Jesús Cantu, Director General, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), México D.F.
Jaime Villasana, Gerente de Programa México, ICMA, México D.F. ?
César Díaz, Coordinador de Proyectos, Federación Nacional de Asociaciones de Municipios de México (FENAMM), México D.F.
Dalia Moreno López, Representante en México, Federación Mundial de Ciudades Unidas (FMCU), México D.F.
Ricardo Bartista, Secretario General, Asociación de Autoridades Locales de México A.C. (AALMAC), México D.F. s/f
Miguel Angel Torres Rosales, Presidente Municipal de Villanueva, México D.F.

Entrevistas realizadas por Alfredo Villacres

República Dominicana

Fausto Ruiz, Presidente Ejecutivo, Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU), Santo Domingo s/f
Jackeline Acevedo, Secretaria Ejecutiva, FEDOMU, Santo Domingo
Eddy Rosado, Director Financiero, FEDOMU, Santo Domingo
Carla Rodríguez, Asistente Administrativa, FEDOMU, Santo Domingo
Amantina Gómez Garrido, Vocal de la Región Norte, Síndica de Villabisono, FEDOMU, Santo Domingo
Rubén Julio Sitte, Vocal del Consejo Directivo, Síndico de Moca, FEDOMU, Santo Domingo s/f
Alexis Mateo, Vocal Encargado de Asuntos Jurídicos, Síndico de San José de Ocoa, FEDOMU, Santo Domingo
Manuel Alba Cano, Representante de AECI, Santo Domingo
Jorge Witte, Coordinador del Programa de Descentralización, GTZ, Santo Domingo
Romeo Ramlakhan, Director del Departamento de Descentralización, Consejo Nacional de Reforma del Estado (CONARES), Santo Domingo
Ramón Chahede, Subsecretario de la Liga Municipal Dominicana (LMD), Santo Domingo
Bienvenido Antonio Disla Durán, Síndico de Mao, Santo Domingo
Elido Pérez, Síndico de Salcedo, Santo Domingo,s/f

Venezuela

Jesús Luna, Secretario Ejecutivo, Asociación de Alcaldes de Venezuela (ADAVE), Caracas
Flavio Carucci, Coordinador de Proyectos, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS), Caracas
Pedro Carvajal, Gerente de Planificación, Fondo Intergubernamental para la Descentralización, Caracas
Gladys Ayala Pérez, Directora General, Capacitación e Innovación para el Desarrollo Rural (CIARA), Caracas
Leopoldo López Mendoza, Alcalde de Chacao, Caracas, s/f
Daniela Vudreiner, Asesora del Alcalde de Chacao, Caracas,s/f