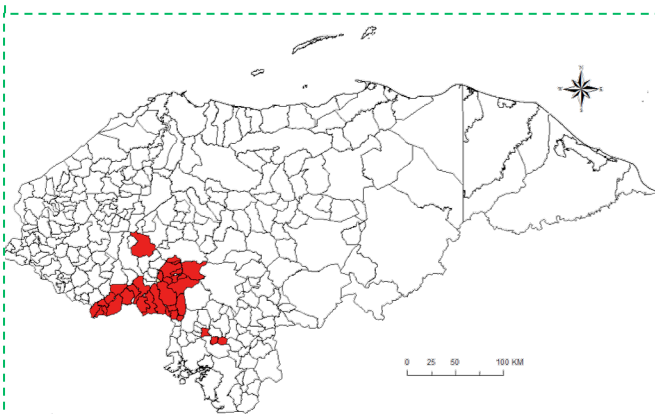


Experiencia 8: Incorporar el enfoque sistémico dentro del sector público

El Proyecto PGLIM de COSUDE en Honduras

El “Programa de Gobernabilidad Local e Inversiones Municipales” (PGLIM) está ejecutado y financiado por COSUDE entre 2013 y 2015. El PGLIM Honduras busca contribuir al acceso a los servicios básicos y oportunidades de desarrollo con enfoque de gobernabilidad local inclusiva a favor de mejores condiciones de vida de las poblaciones pobres. El programa tiene como resultados de (1) mejorar la cobertura (2.5-5% anual) con servicios básicos de calidad priorizados y las oportunidades de desarrollo de la población rural en 32 municipios beneficiarios; (2) mejorar el desempeño de las 32 municipalidades beneficiarias (eficiencia, transparencia, inclusión, equidad), de cinco mancomunidades y de instituciones nacionales; (3) incrementar y mejorar la participación ciudadana (calidad y cantidad) entre 5-10% en la planificación, ejecución, control y beneficios de la gestión municipal con prioridad en la participación de las mujeres. El proyecto busca lograr estos resultados a través de (i) mejorar la calidad y la efectividad de la inversión municipal con enfoque en apoyo presupuestario; (ii) el fortalecimiento de la capacidad institucional municipal-local (actores públicos, privados y de sociedad civil) y sus interrelaciones; y (iii) mejorar la articulación entre el nivel local y nacional en cuanto a la normatividad y servicios de apoyo a las municipalidades. El grupo objetivo del proyecto son 306.000 ciudadanos y ciudadanas de 32 municipios rurales de tres regiones de Honduras.

Ilustración 1: Áreas de intervención

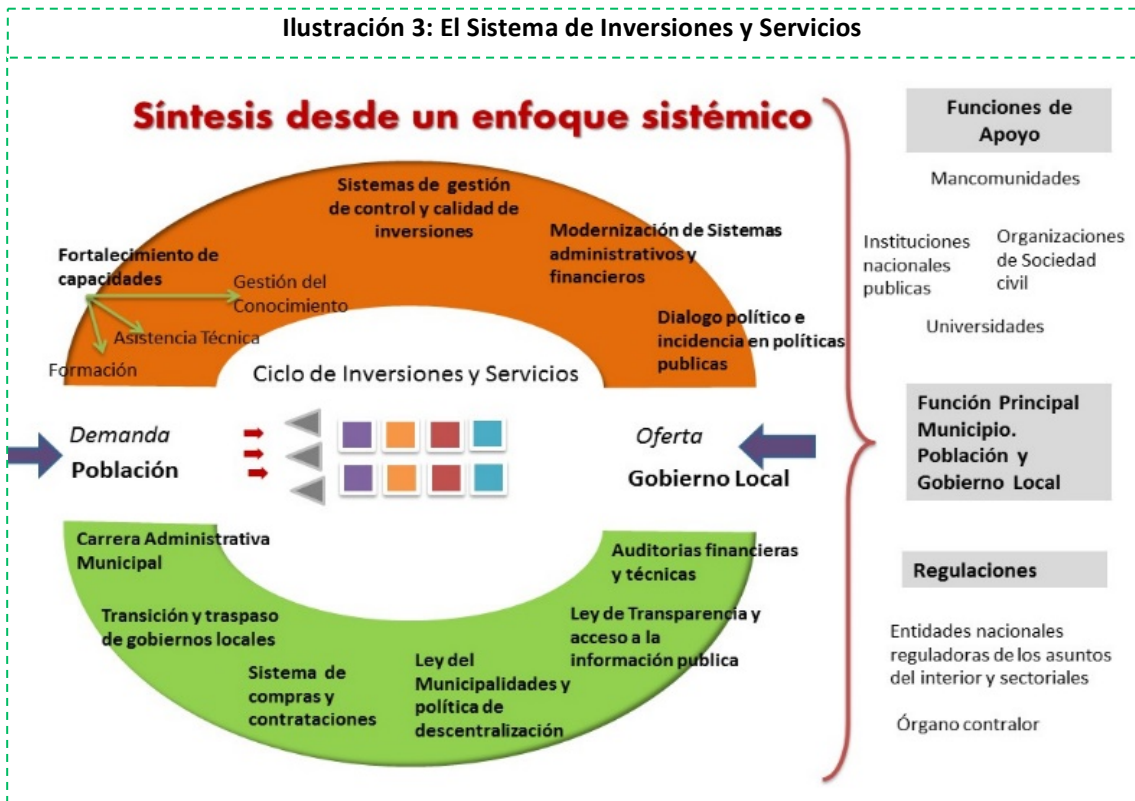


El proyecto realizó un **diagnóstico participativo**, se identificó y priorizó necesidades, oportunidades y actores. Se aplicaron diferentes herramientas del enfoque M4P (por ejemplo el marco estratégico, el análisis de las funciones principales y de apoyo, la matriz de sostenibilidad y las cadenas de resultados).

Contexto: Honduras, ubicado en la región centroamericana, tiene una población de más de 8 millones de habitantes. Es un país estructurado en dos niveles de gobierno (Central y Municipal) que cuentan con legitimidad democrática, fuentes tributarias propias y competencias definidas. Se divide en 18 departamentos y 298 municipios. De la región centroamericana, Honduras se ubica como uno de los países con menores logros socio-económicos con ingreso per cápita estimado en USD 1700 anuales. Los ingresos per cápita urbanos son dos veces mayor que el rural. Por lo tanto, no sorprende que Honduras representó en 2011 el tercer país de Latinoamérica con mayor inequidad causado por una elevada concentración de la tierra y el capital en manos de los más ricos. En 2011, 61.9% de la población era pobre y el 65.2% se ubica en la zona rural.

Un proyecto orientado a la mejora de la gobernabilidad local e inversión municipal tiene un alto potencial: (i) Los municipios que gestionan recursos eficiente, transparente y responsable, con principios participativos son más propensos a proporcionar servicios básicos y generar marco propicio del desarrollo social y económico. (ii) Las instituciones públicas mejor capacitadas aplican correctamente normas y reglamentaciones técnicas para fortalecer capacidades de gestión a los municipios. (iii) El acceso de población vulnerable a mejores servicios básicos genera inclusión, mejoras en sus condiciones de vida y reducción de la pobreza.

En general, las competencias de los municipios están focalizadas en la prestación de bienes y



servicios públicos. Existen avances en el proceso normativo de la descentralización. Se ha aprobado una política pública de descentralización y está en proceso de formulación la Ley correspondiente que deberá apuntar hacia la visión de país que establece como meta una descentralización de la inversión pública del 40% para el año 2038. Al mismo tiempo se enfrenta el reto de que las transferencias municipales no se realizan en tiempo y forma adecuada. Las instituciones de apoyo al sector municipal (públicos, privados, cooperación internacional) han avanzado en el fortalecimiento de capacidades técnicas en los municipios y en el desarrollo de metodologías y herramientas para mejorar la gestión municipal (por ejemplo, planificación estratégica, recaudaciones, presupuestos participativos, promoción del desarrollo económico local, ordenamiento territorial, auditoría social). Sin embargo, se observa que se duplican y traslapan sus funciones y esfuerzos a lo que se suma la inexistencia de políticas o mecanismos de concertación y/o coordinación entre ellos y se enfrenta el desafío de institucionalizar los procesos desde lo nacional.

El proyecto trabaja con 32 municipios rurales de cuatro departamentos, seleccionados en función de criterios de pobreza, tamaño, enfoque de cuenca hidrográfica, pertenencia a una mancomunidad o potencial de articulación, coincidencia de otros proyectos o programas afines o complementarios. El proyecto interviene en tres niveles, procurando mantener principios de trabajo Micro-Meso-Macro: (i) nivel local: 32 municipios como

Ilustración 2: Funciones y Reglas priorizadas

Funciones de Apoyo

- Carencia de un sistema de formación formal en el sector municipal.
- Mercado escaso de proveedores de asistencia técnica en el área de desarrollo local.
- Débil promoción de un modelo de la gestión de inversión municipal.
- Falta de un sistema financiero unificado.
- Escasos espacios de diálogo para concertación.

Funciones Regulatorias

- Falta de una política nacional normativa de la gestión de inversión municipal.
- Sistema de transferencias débil por parte del Estado (Incumplimiento en las cuotas de transferencia a los municipios).
- Escasa voluntad política para aplicar la Ley de Carrera Administrativa Municipal.
- Poco avance en el proceso de descentralización.

beneficiarios directos; (ii) nivel regional: funcionarios y técnicos de las Mancomunidades (unidad técnica intermunicipal); (iii) nivel nacional: entidades del gobierno que tienen entre sus funciones el fortalecer la autonomía municipal, impulsar la descentralización y potenciar el papel de la administración pública local (Políticas públicas).

El PGLIM seleccionó las diferentes instituciones públicas por sus mandatos. Los socios principales son la Secretaría de Planificación (SEPLAN) con la cual se gestiona el convenio del proyecto; la Secretaría de Finanzas (SEFIN) la cual es responsable del sistema de inversiones públicas y de hacer efectivo el sistema de transferencias municipales; la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON) que consiste en los 298 Municipios del país, representado por sus principales autoridades; el Tribunal Superior de Cuentas (TSC), ente fiscalizador del Estado con autoridad por ley para realizar auditorías fiscales vinculadas al apoyo directo para inversiones municipales; La Secretaría de Derechos Humanos Justicia Descentralización y Gobernación (SDHJGD), responsable de la recepción y revisión de la rendición de cuentas municipales (trimestral, semestral y anual),

Ilustración 4: Cambios buscados

Municipios...

- Mejoran la cobertura y calidad de las inversiones con prioridad en grupos vulnerables
- Incentivan el desarrollo de rubros económicos potenciales
- Mejoran la gobernabilidad local inclusiva.
- Cuentan con recursos del sistema de transferencia,
- Mejoran los ingresos propios y gestión para la inversión pública.
- Gestión eficiente, transparente y participativa
- Institucionalizan la participación ciudadana en el ciclo de gestión de proyectos.
- Instancias nacionales fortalecen la autonomía municipal, la descentralización y el desarrollo local

- Red de socios inciden en la normativa y su aplicación para el fortalecimiento de la autonomía municipal, la descentralización y el desarrollo local
- Municipios cuentan con un plan de desarrollo municipal participativo y lo gestionan.
- Red de socios institucionales desarrollan capacidades y asesoran a municipios, mancomunidades y a organizaciones comunitarias
- Mesas interinstitucionales elaboran propuestas para la incidencia en políticas públicas.

así como de la asesoría y asistencia técnica municipal, incluida las normativas de presupuesto municipal, por lo tanto se considera un socio estratégico con relación a las normativas oficiales y a los procesos de capacitación municipal. Se analizó y evaluó los incentivos de los actores a partir de la misma oferta de servicios técnicos provistos por el proyecto para responder a las demandas de los actores.

El PGLIM realizó un proceso participativo para la formulación del proyecto y la identificación de las estrategias aplicando elementos del enfoque M4P. La naturaleza de una colaboración cercana con el sector público permitió fortalecer las capacidades del sector público e institucionalizar ciertas prácticas. La aplicación del enfoque sistémico permite un mayor empoderamiento de los socios del proyecto. Se visualizó el sistema a través de la gráfica de la dona y se identificó las limitaciones a nivel de funciones de apoyo y normas reglas.

Como **lecciones aprendidas** y **conclusiones** se puede decir, que el diagnóstico con enfoque M4P permitió al equipo formular el proyecto, visualizando de manera integral al sistema de actores y relaciones que influyen positiva o negativamente en la Gobernabilidad y en la Inversión Municipal. Además, apoyó en diferenciar los síntomas e identificar las causas subyacentes de manera participativa con los aliados actuales y potenciales de un proyecto, genera la legitimidad, la coherencia y el compromiso de los actores involucrados en el diagnóstico y les ayuda a visualizar las oportunidades reales de mejora para el sistema. La presentación gráfica del diagnóstico mediante el análisis de la función principal y de soporte con la dona, genera cambios de actitud sobre la necesidad de conocer mejor lo que hacen y deberían hacer los diversos actores para que la población vulnerable pueda beneficiarse. En conclusión, es posible y útil aplicar enfoque sistémico en el ámbito de lograr cambios institucionales de fondo en entidades en 3 años de duración del proyecto.