

Buen Gobierno

ISSN: 1874-4271

director@revistabuengobierno.org

Fundación Mexicana de Estudios

Políticos y Administrativos A.C.

México

Duran Smela, Sonia

Gestión del conocimiento: herramientas en descentralización y fortalecimiento de la  
administración municipal. Una visión desde el PNUD

Buen Gobierno, núm. 3, julio-diciembre, 2007, pp. 182-197

Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C.

Ciudad de México, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=569660524010>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

## Gestión del conocimiento: herramientas en descentralización y fortalecimiento de la administración municipal

# Una visión desde el PNUD

Por Sonia Duran Smela

“La gestión del conocimiento es una combinación de actividades, procesos y políticas que permiten que las organizaciones apliquen el conocimiento para mejorar su eficiencia, eficacia, innovación y calidad (PNUD)”.

## INTRODUCCIÓN

La consolidación y expansión de los determinantes que configuran la sociedad del conocimiento, tales como el incremento acelerado de los flujos y volúmenes de información y el desarrollo y ampliación de novedosas tecnologías de comunicación, ha configurado un panorama en constante evolución, el cual exige que las organizaciones transformen sus estructuras y procesos, en procura de lograr una permanente y continua adaptación.

En el actual contexto mundial, prima una estrecha relación entre generación de conocimiento y creación de valor agregado. La capacidad de una organización para captar, generar y adaptar conocimiento, de acuerdo con las características cambiantes del entorno que la rodea, se considera un activo estratégico que le confiere un valor adicional a los procesos y actividades que desarrolla en cumplimiento de su naturaleza y misión. A través del conocimiento, las organizaciones pueden internalizar y asimilar los cambios ocurridos en el contexto en el cual se hallan inmersas y propiciar transformaciones y evoluciones tanto en sus esquemas organizacionales como en sus líneas y ámbitos de trabajo.

De acuerdo con estos planteamientos, el conocimiento se asume como un motor de cambio, que permite que las organizaciones “aprendan” de experiencias anteriores, tanto positivas como negativas, e incorporen tal aprendizaje en sus acciones posteriores, no sólo desde una perspectiva individual sino también colectiva, al aprovechar las sinergias y potencialidades de estos intercambios y transferencias.

En un principio la gestión de conocimiento se visualizó más en función de la optimización y mejoramiento de la gestión empresarial, con el fin de facilitar la adaptación y convergencia de las compañías y unidades productivas hacia los nuevos condicionantes de la economía del conocimiento sustentados en la transformación y evolución de los factores tradicionales de producción. De manera reciente, su alcance permea por igual, a todo tipo de organizaciones, indistintamente de su naturaleza, objeto social y razón de ser, en sus procesos de fortalecimiento, modernización y cambio estructural.

Las organizaciones no empresariales identificaron en los postulados y fundamentos de la gestión del conocimiento un mecanismo para hacer más eficiente su gestión, al aprovechar y potenciar sus recursos, ya de

**...el conocimiento se asume como un motor de cambio, que permite que las organizaciones “aprendan” de experiencias anteriores, tanto positivas como negativas, e incorporen tal aprendizaje en sus acciones posteriores, no sólo desde una perspectiva individual sino también colectiva, al aprovechar las sinergias y potencialidades de estos intercambios y transferencias.**

**potencialidades de estos intercambios y transferencias.**

por si escasos. De la misma forma, encontraron una manera de desempeñarse en contextos y entornos dinámicos expuestos a riesgos y vulnerabilidades, contrarrestando sus posibles efectos adversos. La asimilación de estas nuevas condiciones, exige el fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones para comprender y aprender de si mismas y del entorno con el fin de captar, potenciar y expandir conocimiento, de manera sistemática y estratégica.

Este proceso de cambio ha encontrado un fundamento en el mismo seno de la gobernabilidad democrática y en particular en los procesos de formulación de políticas públicas, la gestión del Estado y la administración de lo local. La asimilación de lecciones aprendidas y buenas prácticas en procesos de transformación de la administración de los asuntos públicos ha adquirido relevancia en el impacto y eficacia de la gestión pública, la disminución de los costos de transacción entre el Estado y la ciudadanía y el fortalecimiento de la transparencia y la visibilidad en el manejo de los recursos, facilitando la rendición de cuentas y el control social.

Este artículo se refiere a la evolución de la gestión del conocimiento en los ámbitos y áreas de actuación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD y en particular a los avances que ha tenido esta noción en la región de América Latina y el Caribe a través del diseño e implementación de instrumentos y herramientas en el área de descentralización y reforma institucional.

## **I. LA INCORPORACIÓN DE LA GESTIÓN DE CONOCIMIENTO EN LAS LÍNEAS CORPORATIVAS DEL PNUD**

### **A. Contexto, motivaciones y antecedentes**

Una de las prioridades del PNUD hace referencia a la utilización del conocimiento generado e identificado por la organización en el ámbito mundial para promover el paradigma del desarrollo humano. Para lograr este propósito, el PNUD diseña y promueve la implementación de herramientas y productos en áreas clave del desarrollo y facilita el intercambio de experiencias y aprendizajes obtenidos en la aplicación de diferentes proyectos, de tal forma que este conocimiento pueda ser apropiado por diversos actores en iniciativas propias.

Este propósito fundamental, el cual apunta a la transformación del acervo del conocimiento para ponerlo al servicio del desarrollo, ha enmarcado la “hoja de ruta” del PNUD en los años recientes. Su posicionamiento surgió de una profunda reflexión en torno a su rol y a la necesidad de atender mejor las demandas de sus clientes potenciales en materia de conocimiento aplicado, lecciones aprendidas y buenas prácticas.

Partiendo inicialmente de una mirada endógena, la organización inició un proceso de recolección, codificación y disseminación del conocimiento adquirido en temas sustanciales del desarrollo humano en sus diferentes áreas de intervención. De la misma manera visualizó la importancia de incorporar información e instrumentos producidos en otras esferas del saber

y, más aún, evidencia empírica de prácticas exitosas en el diseño e implementación de políticas públicas.<sup>2</sup>

Para la organización, la gestión del conocimiento no se vislumbró como un fin en sí mismo. Por el contrario, se presentó como un mecanismo para optimizar la gestión desarrollada, al promover una organización más adecuada y coherente, en términos de efectividad, presencia y atención regional. Así mismo, progresivamente se ha consolidado como el escenario que permite y promueve el intercambio y difusión de prácticas y saberes, de manera estratégica, esquemática y orientada. Es a la vez una metodología de trabajo, que permite la continua y progresiva evolución de las líneas corporativas de acuerdo con las realidades de un mundo en permanente transformación.

El PNUD, a través de su Grupo de Gobernabilidad Democrática (GGD) e inspirado en el Proyecto Regional de Gobernabilidad Local,<sup>3</sup> ha establecido el decálogo de condiciones para identificar un producto de conocimiento, el cual se menciona, a modo de ilustración:

**Para la organización, la gestión del conocimiento no se vislumbró como un fin en sí mismo. Por el contrario, se presentó como un mecanismo para optimizar la gestión desarrollada, al promover una organización más adecuada y coherente, en términos de efectividad, presencia y atención regional.**

- Un producto de conocimiento.
- Está basado en experiencia empírica.
- Le otorga al PNUD un valor agregado.
- Es utilizado por el PNUD en sus operaciones.
- Está sistematizado, es tangible y verificable.
- Ha sido implementado más de una vez, ha producido resultados y puede ser replicado.
- No es puramente teórico.
- No está desarrollado por actores externos sin la colaboración del PNUD.
- No refleja una actividad aislada.
- No es una idea o metodología que no haya sido escrita y organizada.
- No busca implementarse simplemente como una propuesta o iniciativa exitosa

## B. La gestión de conocimiento en América Latina y el Caribe

Bajo el impulso del Proyecto Regional de Gobernabilidad Local (PRGL) se concibió un mapa metodológico,<sup>4</sup> que le da sustento y consistencia a los productos de conocimiento, al establecer un marco lógico para el diseño y configuración de las herramientas, el cual permite una integración entre lo conceptual y lo instrumental. En el marco de un enfoque que va desde

lo general a lo particular, el mapa metodológico señala una ruta indicativa, que sirve de guía para la construcción de la oferta de productos y servicios en las áreas y ámbitos de trabajo del PNUD a nivel regional.

La metodología establecida parte de la construcción de marcos conceptuales y de política, a través de los cuales se adaptan las posiciones del PNUD a nivel global en el contexto regional y se señalan los fundamentos y consideraciones que motivan la implementación de productos y servicios en un área clave del desarrollo. En el mismo sentido, incluye el análisis y valoración de experiencias exitosas y lecciones aprendidas, con el fin de identificar las buenas prácticas susceptibles de ser implementados en múltiples contextos.

Los elementos identificados se convierten en los insumos primordiales para la configuración de herramientas de gestión de proyectos las cuales recogen y sintetizan las acciones y procesos innovadores y suministran un conjunto de mecanismos e instrumentos para apoyar la implementación y evaluación de iniciativas en diferentes materias. Paralelo a ello, con el fin de identificar las áreas de formulación y diseño de política que requieren algún tipo de intervención o asistencia técnica, surgieron las herramientas de diagnóstico, por medio de las cuales se valoran las condiciones existentes en un entorno determinado en materia de capacidades, requerimientos en materia de desarrollo y prioridades de asistencia técnica y cooperación por países.

**Figura 1.**  
**Mapa Metodológico de Gestión del Conocimiento**



El presente artículo hace énfasis en el proceso de diseño y configuración de los marcos conceptuales, las herramientas de gestión de proyectos y la herramienta de diagnóstico, como productos clave en el área de descentralización y fortalecimiento de la gestión y la administración local.

## II: INSTRUMENTOS DE GESTIÓN DE CONOCIMIENTO EN EL ÁREA DE DESCENTRALIZACIÓN Y REFORMA INSTITUCIONAL

En las últimas décadas, la gran mayoría de países de América Latina y el Caribe ha emprendido diferentes procesos de modernización del Estado con el fin de optimizar y mejorar la gestión pública y garantizar mayor eficiencia y eficacia en la administración de los asuntos estatales. Estas reformas, han estado acompañadas por el avance de la descentralización y el fortalecimiento de la gestión local, las cuales encuentran soporte en la consolidación y profundización de los principios y fundamentos que inspiran la gobernabilidad democrática.

Si bien los procesos de descentralización se han desarrollado conforme con las coyunturas políticas, económicas y sociales de los contextos en donde éstos tienen lugar, comparten elementos comunes y motivaciones similares, sustentadas en los consensos que existen respecto a sus múltiples connotaciones positivas. Aunque la descentralización como mecanismo de mejoramiento de la gestión pública y de satisfacción en la provisión de bienes y servicios para la ciudadanía se ha incorporado en el discurso de los actores políticos y en las prioridades de los tomadores de decisiones, no ha implicado, necesariamente, su real y efectiva implementación. Por su carácter eminentemente político, que se basa en la transferencia y distribución de poder, comporta complejas negociaciones y tensiones para acordar y definir sus objetivos, medios y alcances.

Tras dos décadas de formulación e implementación de políticas de descentralización en América Latina y el Caribe, las lecciones aprendidas en la región arrojan un balance que permite una aproximación más adecuada a las implicaciones y requerimientos de estos procesos. A pesar de los sesgos y resistencias propios de una reforma en la gestión del Estado centralista, los responsables del diseño y formulación de esta política pública cuentan hoy con una amplia base de conocimiento y evidencia empírica.

El reconocimiento e identificación de las fallas que se han presentado en materia de implementación de la descentralización no se puede asumir como un argumento para limitar su desarrollo y ejecución. Por el contrario, es un intento por optimizar su diseño y configuración, teniendo presente que sus mecanismos pueden contribuir, de una manera ágil y eficiente, al logro del desarrollo social y comunitario, de tal forma que se garantice su carácter como una de las grandes conquistas políticas, económicas y sociales de la democracia.

Frente al actual contexto, conscientes de la necesidad de suministrar elementos técnicos y sustantivos a los gobiernos que deciden emprender procesos de descentralización y fortale-

**Frente al actual contexto, conscientes de la necesidad de suministrar elementos técnicos y sustantivos a los gobiernos que deciden emprender procesos de descentralización y fortalecimiento de la gestión local, el PNUD se ha dado a la tarea de estructurar un conjunto de herramientas, con el fin de cualificar y optimizar su formulación, desarrollo y ejecución.**

cimiento de la gestión local, el PNUD se ha dado a la tarea de estructurar un conjunto de herramientas, con el fin de cualificar y optimizar su formulación, desarrollo y ejecución. Con estos instrumentos, se busca contribuir al mejoramiento del ciclo de la política pública, a través del suministro de elementos relevantes para los tomadores de decisiones y los actores encargados de liderar, conducir y orientar los procesos en los ámbitos legislativo y ejecutivo, así como servir de insu-  
mo para promover el debate e interés de los actores locales y la sociedad en general sobre las transformaciones de sus andamiajes institucionales.<sup>6</sup>

Así mismo, al tener en cuenta las asimetrías y disparidades de los municipios de América Latina, muchos de los cuales evidencian dificultades para asumir de manera adecuada las responsabilidades y competencias que les han sido transferidas, surge el interés por configurar una gama de instrumentos, cuyos contenidos están dirigidos a impulsar procesos de cambio y optimización en la gestión municipal en el plano administrativo, fiscal y financiero, en procura de mejorar las condiciones estructurales existentes y garantizar el ejercicio responsable y sostenible de los asuntos prioritarios de la administración local.

Por último, otro aspecto relevante en el diseño e implementación de estos procesos, es el análisis de la configuración y la naturaleza de las relaciones intergubernamentales, así como el nivel de autonomía política, capacidad institucional y técnica, y condiciones económicas y financieras de los niveles subnacionales. En este sentido, se hace necesario valorar la gestión de los gobiernos subnacionales en determinados sectores funcionales, con el ánimo de establecer las áreas críticas que requieren algún tipo de intervención y asistencia técnica.

A continuación, una breve descripción de estos instrumentos:

#### **A. “Manual de Orientación: Lineamientos básicos para la descentralización administrativa y fiscal”**

Mientras que algunos gobiernos de la región se encuentran en la tarea de profundizar procesos de descentralización, otros, en mayor o menor grado, hasta ahora comienzan a debatir sobre su inicio e implementación. Este contexto, evidenció la necesidad de suministrar un marco conceptual consistente y actualizado en aspectos administrativos y fiscales, en procura de facilitar su apropiación por parte de actores sociales, económicos y políticos relevantes.

El Manual aborda la descentralización como una estrategia de modernización institucional orientada a la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), capaz de producir dinámicas de desarrollo humano, siempre y cuando se conciba de manera sistemática, gradual y, por ende, sostenible, en concordancia con las características específicas de los territorios. El correcto diseño del andamiaje administrativo y la definición y puesta en marcha de un esquema fiscal acorde con las necesidades y posibilidades de los gobiernos locales, el cual garantice, entre otros, que no se trasladarán responsabilidades de gasto sin la respectiva transferencia de recursos para su ejecución, son parte de los principios orientadores de la distribución de competencias entre niveles de gobierno.

Debido a la gran fragmentación municipal en América Latina, el principio de asociación entre entidades territoriales para proveer aquellos bienes y servicios públicos locales que poseen altos costos marginales (economías de escala), es un mecanismo que incrementa la eficiencia en la prestación de servicios al tiempo que reduce los costos de prestación y producción.

A su vez, existen otras modalidades novedosas para transferir competencias a gobiernos subnacionales como por ejemplo garantizar estándares mínimos, a través de la certificación con evaluación periódica por un nivel superior de gobierno; promover experiencias piloto mediante excepciones contempladas en la ley; o la figura del contrato-plan, un acuerdo consensuado entre diferentes niveles de gobierno y otros actores privados y de la sociedad civil, para intervenir en asuntos estratégicos en el territorio. El reconocimiento de una tipología territorial permite, así mismo, identificar el grado de responsabilidad conveniente a la hora de delegar, desconcentrar o descentralizar (devolver) el ejercicio de tareas públicas.

**Debido a la gran fragmentación municipal en América Latina, el principio de asociación entre entidades territoriales para proveer aquellos bienes y servicios públicos locales que poseen altos costos marginales (economías de escala), es un mecanismo que incrementa la eficiencia en la prestación de servicios al tiempo que reduce los costos de prestación y producción.**

## **B. Herramientas para el fortalecimiento de la gestión administrativa, fiscal y financiera de los gobiernos locales.**

Estos instrumentos, proveen elementos para que los funcionarios públicos del nivel local, estén en capacidad de formular y emprender proyectos encaminados hacia el mejoramiento de sus administraciones municipales en el desempeño de las funciones operativas asignadas y en el ejercicio de las competencias en materia de prestación de servicios públicos atribuidas. Las herramientas giran en torno a tres áreas estratégicas del desarrollo territorial: a) pro-

visión de servicios públicos, b) planeación del territorio y los usos del suelo y c) la gestión de las finanzas locales.

Los temas relacionados con la provisión de servicios públicos, la gestión del uso del suelo y las finanzas locales se constituyen en temas estructurantes de la gestión de los asuntos locales, toda vez que a través de su adecuada gestión, es posible lograr cambios significativos en todos los sectores y ámbitos de la vida local, al impulsar y jalonar cambios cualitativos y cuantitativos en las condiciones de vida de las comunidades, reduciendo su exclusión y vulnerabilidad. El establecimiento de estos tres sectores, no es óbice para reconocer que existen otros temas y áreas prioritarias que impactan positivamente el desarrollo municipal, tales como la promoción de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas o la participación ciudadana, entre muchos otros.

Si bien cada una de las herramientas se aborda en forma independiente, comparten una estructura homogénea: se parte de la formulación de un marco conceptual para luego abordar el análisis y diagnóstico de las problemáticas y principales dificultades, la identificación de la población objetivo y la promoción de estrategias de alianzas, la configuración de estrategias de aplicación, la determinación de un marco de resultados para garantizar el monitoreo y la evaluación, la caracterización de los posibles riesgos subyacentes a la implementación y, por último, la presentación de buenas prácticas y lecciones aprendidas.

### **1. Herramienta para la universalización y sostenibilidad de la prestación de los servicios de agua potable, alcantarillado y residuos sólidos.**

Por su naturaleza esencial para el desarrollo, así como por su impacto en el mejoramiento de las condiciones de vida, la provisión de agua potable y saneamiento básico, se asume como un servicio que debe prestarse desde el nivel local, sin perjuicio del diseño de mecanismos de subsidiariedad. Ello, teniendo en cuenta que más allá de su connotación técnica, estos se asumen como servicios irremplazables para que la ciudadanía alcance el pleno desarrollo de su potencial humano, económico y social (Informe Mundial de Desarrollo Humano, 2006).

A pesar de los resultados y efectos positivos que la descentralización de servicios públicos ha tenido en la región, tales como el aumento de coberturas y la democratización de los entes prestadores, entre otros, aún persisten fallas y obstáculos de índole estructural, institucional y financiero, en una porción significativa de municipios, que impiden la materialización de los principios y objetivos que han inspirado los procesos de fortalecimiento de la gestión local.

Por tal razón, el objetivo de esta herramienta consiste en brindar un conjunto de elementos para contribuir a que las municipalidades implementen medidas de gestión organizativa, financiera y operativa con el fin de universalizar y hacer sostenible la prestación de los servicios públicos municipales de agua potable, alcantarillado y residuos sólidos, en coordinación con los actores clave a nivel nacional y local.

Para el logro de tal propósito, el instrumento busca que los municipios constituyan o fortalezcan sus instancias prestadoras de servicios públicos, para que a través de estas, puedan impulsar y adoptar medidas para mejorar la calidad y cobertura de los servicios, priorizando a las poblaciones vulnerables. El mejoramiento de la gestión de los entes prestadores implica, de la misma forma, la elaboración de planes para mejorar la recaudación por medio del análisis de la composición tarifaria y la estructura de costos de los servicios, la adopción de subsidios y mecanismos de compensación, la exploración de nuevas alternativas de prestación de los servicios en condiciones de eficiencia, calidad y equidad y la modernización de los sistemas de gestión.

## 2. Herramientas de planeación del territorio y usos del suelo

El ordenamiento territorial y la gestión del uso del suelo surgen como temas prioritarios de la administración local, toda vez que a partir de su correcta regulación y aprovechamiento, se desarrollan las dinámicas de uso, ocupación y explotación sustentable del desarrollo local. Por estas consideraciones, se estructuró un conjunto de herramientas en dos grandes áreas: a) definición y reglamentación de los usos del suelo y b) mejoramiento del catastro.

La mayoría de los municipios de Latinoamérica y el Caribe carece de instrumentos y/o lineamientos de planeación y en especial de profesionales capacitados para el manejo del uso del suelo. Gran parte de los municipios tiene dificultades para distribuir y percibir recursos por las actividades que se desarrollan en su territorio, de tal forma que puedan ser canalizadas hacia inversión en temas prioritarios.

De acuerdo con este contexto, la herramienta de usos del suelo, surge como un instrumento que le permite a los municipios, contar con elementos para reconocer la estructura de su territorio y caracterizar las actividades que allí se desarrollan o pudiesen desarrollar. Con su implementación, se pretende que los municipios estén en capacidad de ordenar el uso y ocupación del suelo y sus actividades, garantizar el cumplimiento de los objetivos de desarrollo social y económico, formular políticas de aprovechamiento de los recursos naturales bajo los parámetros de sostenibilidad e identificar necesidades, problemas y soluciones de infraestructura, saneamiento, comunicación y servicios sociales (salud, educación, recreación, abastecimiento, etc.) en sus correspondientes escalas.

Por su parte, el instrumento de mejoramiento de catastro, tiene por finalidad fortalecer la gestión catastral en los aspectos físico, jurídico, económico y fiscal de los predios. Por lo tanto, a

**La mayoría de los municipios de Latinoamérica y el Caribe carece de instrumentos y/o lineamientos de planeación y en especial de profesionales capacitados para el manejo del uso del suelo.**

partir de la implementación de esta herramienta se busca que los municipios avancen en la definición de un inventario catastral como herramienta de gestión territorial, actualicen su base catastral para fortalecer las finanzas territoriales y reduzcan la inequidad tributaria mediante la promoción de buenas prácticas de clasificación de predios y metodologías tarifarias para el cobro de los impuestos relacionados con el uso del suelo.

### **3. Herramientas para la gestión de las finanzas locales**

El adecuado manejo de los temas financieros, fiscales y tributarios, garantiza un flujo permanente de recursos necesarios para la inversión pública en todos los sectores. Esta motivación inspiró la configuración de dos productos, los cuales abordan: a) el fortalecimiento de la gestión presupuestal y del financiamiento local y b) la optimización del sistema tributario municipal.

Por medio de la primera herramienta, se busca que las municipalidades establezcan o mejoren los instrumentos de gestión presupuestal y financiera con el fin de lograr una gestión fiscal sostenible para financiar las necesidades del desarrollo local sin afectar la sanidad de las finanzas o consiguiendo su recuperación. Con la implementación de esta herramienta, se espera que los municipios fortalezcan sus competencias en materia de administración financiera, por medio del estudio de la estructura de financiamiento y de la infraestructura tecnológica, el diseño o rediseño de instrumentos y procesos de gestión fiscal y el diseño de mecanismos de implementación y control.

Por su parte, con la optimización del sistema tributario municipal se pretende que las municipalidades cualifiquen los procesos y procedimientos de administración tributaria con el fin de generar mayores recursos para invertir e incentivar la existencia de contribuyentes más satisfechos y comprometidos con el desarrollo de su municipio. Para el logro de tal propósito, se abordan mecanismos y esquemas para que la administración municipal fortalezca sus capacidades para racionalizar y hacer más eficiente la gestión tributaria al contar con procesos y procedimientos definidos, actualizar y mantener el registro de contribuyentes, efectuar su categorización y determinar el estado fiscal particular de cada uno de ellos, elaborar el catálogo de los tributos y sus formas de pago y cobro, minimizar el incumplimiento, la evasión y la elusión tributaria y atender y mantener bien informado al contribuyente estimulándolo en el cumplimiento voluntario de sus obligaciones con la administración.

#### **C. Herramienta de Diagnóstico**

Como se mencionó con anterioridad, una de las fallas detectadas de los procesos de descentralización implementados en América Latina, durante las dos décadas pasadas, radicó en la transferencia homogénea de competencias y responsabilidades, sin tener en cuenta las asimetrías existentes en términos de capacidades y condiciones, que presentan los países de la región. La falta de reconocimiento de la heterogeneidad local, afectó la sostenibilidad del pro-

ceso y contribuyó al incremento de las disparidades territoriales existentes, así como a la profundización de las diferencias entre niveles de calidad de vida y desarrollo humano.

Por esta razón, resulta conveniente que a la par con la formulación de la política y la determinación de las grandes etapas del proceso, se analice y valore las condiciones estructurales y las capacidades operativas de los gobiernos subnacionales, en particular de los locales, para asumir, de manera adecuada, el conjunto de competencias que les será transferido. Esta motivación estableció, la necesidad de contar con un instrumento de recolección de información, por medio del cual se condense y sintetice la información relacionada con las condiciones y capacidades de los gobiernos subnacionales en el ejercicio de las responsabilidades que les han sido encomendadas.

El diagnóstico de las condiciones normativas, institucionales, políticas y fiscales que inciden en las relaciones intergubernamentales, la valoración de los elementos que afectan en forma positiva o negativa la autonomía de los gobiernos subnacionales y el estudio de las fortalezas o debilidades en materia de gestión local, son factores que de manera conjunta permiten diseñar y proponer estrategias para el fortalecimiento de la capacidad municipal, en procura de garantizar el adecuado desempeño frente a sus responsabilidades.

De acuerdo con estas consideraciones, se planteó la construcción de una Herramienta de Diagnóstico, en la que se analizan la perspectiva nacional y local. Estos componentes se disagregan en cuatro dimensiones (política, administrativa, fiscal y normativa e institucional). En el plano nacional, la herramienta permite analizar la configuración, naturaleza y carácter de las relaciones intergubernamentales, así como estudiar el grado relativo de autonomía de los diferentes niveles de gobierno respecto al nivel nacional.

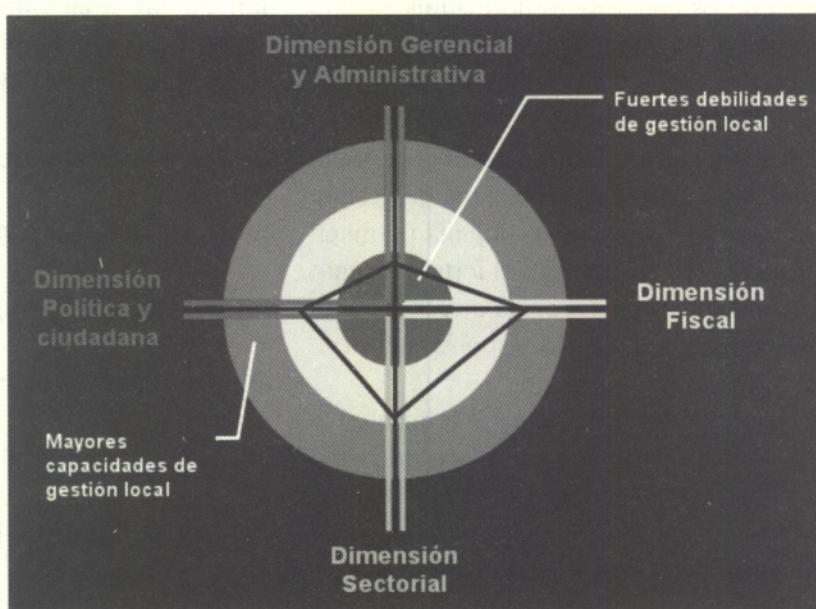
Por su parte, el componente local de la herramienta, permite medir y valorar las capacidades de los gobiernos subnacionales para asumir las competencias transferidas desde el orden nacional e identificar las funciones y atribuciones susceptibles de ser descentralizadas del nivel central a otros niveles de gobierno desde una perspectiva sectorial. Con ello se espera garantizar un

**El diagnóstico de las condiciones normativas, institucionales, políticas y fiscales que inciden en las relaciones intergubernamentales, la valoración de los elementos que afectan en forma positiva o negativa la autonomía de los gobiernos subnacionales y el estudio de las fortalezas o debilidades en materia de gestión local, son factores que de manera conjunta permiten diseñar y proponer estrategias para el fortalecimiento de la capacidad municipal, en procura de garantizar el adecuado desempeño frente a sus responsabilidades.**

abordaje integral (que involucre tanto el análisis de las capacidades como la identificación de las competencias transferibles) para el suministro de apoyo técnico y soporte en los procesos de descentralización, fortalecimiento de capacidades a nivel local y reforma institucional.

El análisis de las capacidades locales, se efectúa por medio de una metodología de medición y calificación, que establece valores máximos y mínimos, los cuales son asignados a los municipios de acuerdo con su desempeño. La presentación de los datos se efectúa por medio de un diagrama de círculos concéntricos, subdividido por los cuatro ejes antes mencionados, y que se caracteriza por presentar tres colores, de acuerdo con los resultados obtenidos, siendo rojo el nivel que presenta fuertes debilidades en la gestión local y verde, el nivel óptimo en el desempeño local.

**Figura 2.**  
Herramienta de Diagnóstico



## REFLEXIÓN FINAL

Como puede desprenderse de lo anteriormente señalado, la gestión del conocimiento a partir de la acumulación, procesamiento y difusión de información, mejores prácticas y experiencias y lecciones aprendidas, cobra especial relevancia en el campo de la gestión pública. Incluso la comparación con la motivación empresarial que sustenta toda esta aproximación hacia el manejo del llamado “capital intelectual”, es plenamente válida. En efecto, el fin último de convertir el conocimiento de una organización en una ventaja competitiva, es el motor que puede hacer la diferencia entre una administración pública eficiente en el manejo de sus recur-

sos y eficaz en el impacto en la calidad de vida de los ciudadanos y una administración estática e incapaz de hacer frente a los desafíos de su comunidad, de manera ágil y oportuna, bajo estándares de calidad y probidad.

Obtener el máximo rendimiento en eficiencia y eficacia, en condiciones de escasez de recursos, de debilidades en las estructuras administrativas, con recurso humano poco calificado, con poca o nula autonomía de decisión, no es poca monta para los retos que asumen los alcaldes o presidentes municipales, por ejemplo. De ahí, que suministrar información documentada, sobre modos y procesos que han evidenciado resultados positivos de manera sostenible (traducidas en herramientas de gestión) aunque no constituya garantía para una buena gestión pública, si puede contribuir al mejoramiento de aspectos relacionados con la productividad y capacidad de respuesta a la demanda por servicios oportunos y de calidad.

Se ha dado paso a la “ventaja competitiva” como condición de la inserción a un mundo global. Hoy las localidades más robustas y sostenibles compiten incluso en esferas transnacionales. Pero el camino no ha sido gratuito. Salvo por excepcionales condiciones naturales, la mayor proporción de municipalidades en nuestro continente latinoamericano padece de debilidades estructurales que exigen toda una gestión de cambio para superar niveles de inequidad y pobreza. Se requiere entonces de transformaciones que van desde la concepción misma de las políticas públicas, hasta la aplicación instrumental de mejores y probadas técnicas en materia de gestión administrativa y de las finanzas públicas, por citar los temas aquí referidos, sin querer hacer caso omiso de otros aspectos sociales y económicos de trascendencia. Igual, este nuevo modelo de “aprendizaje” redunda en ahorros del tiempo escaso de los períodos de las administraciones municipales y, en el caso del diseño de políticas públicas, en una mejor comprensión de los alcances y limitaciones que tienen los diferentes contextos políticos, económicos y geográficos en los cuales se actúa.

Pasar de la acumulación de conocimiento a la adaptación y posterior aplicación, se convierte entonces, en el desafío de las nuevas organizaciones en las esferas de lo público, lo privado, los sectores de la sociedad civil y muy, en especial, de las agencias de la cooperación internacional para el desarrollo.

**Sonia Duran  
Smela**

Asesora Regional en Descentralización y Reforma Institucional del PNUD para América Latina y el Caribe, en el Centro Regional de Conocimientos y Servicios (LAC SURF) en Panamá.

## REFERENCIAS

<sup>1</sup> Lo anterior, como resultado de la aplicación metodológica desarrollada por el Proyecto Regional en Gobernabilidad Local, en el Centro Regional de Servicios y Conocimiento para América Latina y el Caribe (LAC-SURF).

- <sup>2</sup> United Nations Development Program (2004), *“Knowledge Management Roadmap – A strategy for Deploying Knowledge management within”*
- <sup>3</sup> A nivel global, el modelo se ha desarrollado por medio de la creación de SURFs (*Sub Regional Resource Facility*) y de Centros Regionales. Para Latinoamérica y el Caribe, se conoce como Centro Regional de Conocimientos y Servicios del PNUD.
- <sup>4</sup> Feria de Conocimiento de Gobernabilidad Local, instrumento desarrollado por el PRGL como punto de encuentro y transacción de lecciones aprendidas y buenas prácticas entre el PNUD y actores internacionales y regionales de lo local.
- <sup>5</sup> Diseñado y validado por un equipo de trabajo liderado por el Asesor en Gobernabilidad Local Juan Manuel Salazar.
- <sup>6</sup> El *“Manual de Orientación: Lineamientos Básicos para la Descentralización Administrativa y Fiscal”* busca orientar y fortalecer los procesos de formulación y diseño de la política pública, por medio de la configuración de un marco conceptual sobre la descentralización, sus principios, requerimientos e implicaciones en lo administrativa y fiscal. Este producto fue diseñado conjuntamente con la Universidad Externado de Colombia, centro de excelencia con el cual se desarrolla una alianza estratégica para el desarrollo conjunto de proyectos e iniciativas.
- <sup>7</sup> Los *“Instrumentos para el Fortalecimiento de la Gestión Administrativa, Financiera y Fiscal de los Gobiernos Locales”*, suministran elementos dirigidos a propiciar procesos de cambio y transformación de los gobiernos locales en tres (3) sectores específicos: a) finanzas públicas, b) provisión de servicios públicos, con especial énfasis en agua potable y saneamiento básico y c) gestión del uso del suelo. Los elementos contenidos en la caja de herramientas buscan contribuir con el robustecimiento del desempeño local frente a las competencias y responsabilidades que les han sido transferidas. Al igual que el Manual, este producto se preparó con el apoyo de la Universidad Externado de Colombia.
- <sup>8</sup> Herramienta de Diagnóstico
- <sup>9</sup> A nivel regional, resulta oportuno mencionar la experiencia del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) de México en el diseño e implementación de la *“Agenda desde lo Local”*, instrumento de valoración y diagnóstico de las capacidades municipales en cuatro dimensiones: desarrollo institucional para un buen gobierno, desarrollo económico sostenible, desarrollo social incluyente y desarrollo ambiental sustentable. El instrumento incorpora 39 indicadores en las áreas mencionadas y busca que los municipios autoevalúen su desempeño en el ejercicio de las responsabilidades que les han sido atribuidas.

## BIBLIOGRAFÍA

- Manual de Orientación (2006) *"Lineamientos Básicos para la Descentralización Administrativa y Fiscal"* Bogotá, Centro Regional de Conocimientos y Servicios para el Desarrollo- Universidad Externado de Colombia disponible en [http://www.lac-workspace.undp.org.co/fileadmin/descentralizacion/herramientas\\_de\\_advocacy/hb-tk/Manual\\_de\\_Orientacion.pdf](http://www.lac-workspace.undp.org.co/fileadmin/descentralizacion/herramientas_de_advocacy/hb-tk/Manual_de_Orientacion.pdf).
- Centro Regional de Conocimiento y Servicios para América Latina y el Caribe (2007). *Herramienta para la universalización y sostenibilidad de la prestación de los servicios locales de agua potable, alcantarillado y residuos sólidos*. Disponible en: [http://www.lac-workspace.undp.org.co/fileadmin/descentralizacion/Herramientas/Herramientas\\_de\\_Programacion/Herramienta\\_Programacion\\_Servicios\\_Publicos.pdf](http://www.lac-workspace.undp.org.co/fileadmin/descentralizacion/Herramientas/Herramientas_de_Programacion/Herramienta_Programacion_Servicios_Publicos.pdf)
- Herramienta para la definición y reglamentación de los usos del suelo*, disponible en: [http://www.lac-workspace.undp.org.co/fileadmin/descentralizacion/Herramientas/Herramientas\\_de\\_Programacion/Herramienta\\_Programacion\\_Usos\\_del\\_Suelo.pdf](http://www.lac-workspace.undp.org.co/fileadmin/descentralizacion/Herramientas/Herramientas_de_Programacion/Herramienta_Programacion_Usos_del_Suelo.pdf)
- Herramienta para el fortalecimiento de la gestión presupuestal y del financiamiento local*. Disponible en: [http://www.lacworkspace.undp.org.co/fileadmin/descentralizacion/Herramientas/Herramientas\\_de\\_Programacion/Herramienta\\_Programacion\\_Finanzas\\_Publicas.pdf](http://www.lacworkspace.undp.org.co/fileadmin/descentralizacion/Herramientas/Herramientas_de_Programacion/Herramienta_Programacion_Finanzas_Publicas.pdf)
- PNUD (2003) UNDP *Knowledge Services*, Real-time solutions for a developing world. June 2003. [www.undp.org/knowledge](http://www.undp.org/knowledge)
- PNUD (2003) *What is Knowledge and Knowledge Management?* Knowledge Management Strategic Planning. Lome, Togo, 23-26 September 2003.
- PNUD (2005) *Knowledge Fairs, a UNDP Tool for knowledge, promotion and dissemination*. Proyecto Regional de Gobernabilidad Local. mimeo.
- PNUD (2006) *"Informe Mundial de Desarrollo Humano"*.