

INT-0942



ILPES

CEPAL/ILPES (0942)

Instituto Latinoamericano y del Caribe

NACIONES UNIDAS-CEPAL-FNUOD GOBIERNOS DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Latin American and Caribbean Institute for Economic and Social Planning

UNITED NATIONS-ECLAC-UNDP LATIN AMERICAN AND CARIBBEAN GOVERNMENTS

Institut Latino-Américain et des Caraïbes de Planification Economique et Sociale

NATIONS UNIES-CEPALC-FNUOD GOUVERNEMENTS DE L'AMERIQUE LATINE ET DES CARAIRES



PLANEACION PARA LA CAPACITACION Y EL DESARROLLO  
DE LOS RECURSOS HUMANOS EN EL NIVEL MUNICIPAL

ILPES, Sistema CEPAL

**PLANEACION PARA LA CAPACITACION Y EL DESARROLLO  
DE LOS RECURSOS HUMANOS EN EL NIVEL MUNICIPAL**

Indice

I. Antecedentes Generales

II. La Cooperación Técnica

II.1 Prioridad y justificación

II.2 Antecedentes de la institución solicitante

II.3 Modalidad de ejecución del programa

II.4 Antecedentes de la entidad ejecutora

II.5 Alcance y descripción de la cooperación técnica

III. Sistema modular de enseñanza-aprendizaje para la capacitación de autoridades, servicios públicos, técnicos de los municipios y líderes comunitarios

IV. Programa de capacitación a distancia

V. Bibliografía

## I. ANTECEDENTES GENERALES

La Administración de Personal como campo especializado es de reciente data. Su misma definición es difícil, pero sus funciones más relevantes están referidas a la selección y contratación de empleados, capacitación y desarrollo de los recursos humanos, sueldos, salarios y prestaciones, seguridad social y relaciones humanas.

En el proceso estratégico del desarrollo y planeamiento de los recursos humanos, los términos de formación, capacitación, adiestramiento y entrenamiento tienen horizontes y significados que, si bien se relacionan estrechamente, implican distintas fases y exigencias.

Alpander (1982: 232) sostiene que el proceso de desarrollo de los recursos humanos "busca alcanzar objetivos a largo plazo". De alguna manera, la formación, la capacitación, el adiestramiento y el entrenamiento tienen una perspectiva más coyuntural, del "ahora" y el "cómo". En contraste, el desarrollo de los recursos humanos "ayuda a las personas a adquirir las habilidades y las características que requieren para el futuro y así benefician tanto al empleador como a la organización a enfrentar los cambios" (Alpander, 1982: 232-233).

En concreto, la capacitación está referida a las necesidades inmediatas e indiscutiblemente se encuentra ligada a facilitar la ejecución de los planes estratégicos, en este caso, de los gobiernos nacionales. Así, para que tenga éxito un proceso de fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos locales para promover el desarrollo socioeconómico, ampliar los espacios de participación popular y mejorar los recursos humanos de las administraciones públicas, necesariamente tiene que ligarse a los requerimientos programáticos de los gobiernos nacionales. Es lo

que Naciones Unidas denomina "la formación administrativa en función del desarrollo nacional" (ONU, 1968).

El primer requisito para la formación y ejecución de una estrategia de capacitación en el nivel local es que éste forme parte de un esfuerzo o programa de carácter nacional o regional o esté inserto en un proceso de reformas más amplio.

En segundo término, se hace necesario saber qué se quiere del nivel local, las viabilidades reales del desarrollo de la estrategia, los requerimientos y tipos de formación.

Enseguida, es imprescindible darle forma y organizar la capacitación en función de las disponibilidades de recursos internos y externos. En este sentido, una adecuada combinación de capacidad nacional con asistencia técnica internacional son una de las claves de la organización de la formación y de los contenidos de la misma.

Estamos viviendo una época de transición y cambio en los niveles subnacionales de gobierno. Ya sea la crisis económico-financiera internacional, las altas tasas de crecimiento demográfico y urbano, el fortalecimiento de la comuna rural para erradicar la pobreza crítica o ya sean los procesos de consolidación democrática que tienen lugar en la región latinoamericana, en los tiempos actuales se está produciendo un interesante fenómeno de modernización y de reformas que promueven los gobiernos nacionales preocupados de darle una nueva orientación a sus gobiernos y servicios de administración local e infundir "un nuevo vigor a dichas instituciones con el propósito que puedan desempeñar funciones de mayor importancia en la vida nacional" (ONU, 1968: 1-2), prestando un concurso activo a su crecimiento y desarrollo.

Al respecto, el Banco Mundial (IDE/Banco Mundial, 1990:5) ha sostenido "En los últimos años, el Banco Mundial y otros donantes se han basado en la premisa de que las autoridades locales eficientes y autosuficientes pueden identificar las necesidades y movilizar la población y los recursos en forma sostenida mejor que los gobiernos centrales y, por lo tanto, están en mejores condiciones de implantar las estrategias de desarrollo local. Una hipótesis conexas es que los gobiernos locales tienen grandes posibilidades de respaldar el desarrollo económico nacional".

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 1989:3) se plantea en términos semejantes y manifiesta que "La época en que el gobierno municipal dependía totalmente de la generosidad del gobierno central ya está pasando. En muchos países, los municipios tienen ahora la oportunidad de convertirse en un gobierno verdaderamente local" ... "Deberán establecer prioridades, diseñar proyectos, administrar fuertes sumas de dinero y operar y mantener los servicios públicos".

Este desafío supone la existencia de gobiernos locales con capacidad política, administrativa y financiera suficientes para responder a las demandas de la sociedad y requerimientos de los gobiernos nacionales, situación que no se cumple en la mayor parte de los 15.000 municipios de la región. Este es un continente submunicipalizado. El nivel actual es precario y necesita de programas de desarrollo institucional, de financiamiento y de capacitación de los recursos humanos que contribuyan al fortalecimiento municipal.

Naciones Unidas ha insistido en la importancia de la formación profesional y capacitación de las administraciones locales como una estrategia válida para incorporar plenamente a los gobiernos locales en las tareas del desarrollo nacional. Demás está insistir en que los gobiernos municipales pueden llegar a ser claves para el crecimiento y el progreso de los países y que las fluidas

relaciones entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales no solamente incentivarían la democratización del poder, sino que alentarían una sana descentralización, una equilibrada regionalización y una municipalización expresiva de la pluralidad espacial, tan determinantes para dimensionar la reforma del Estado.

Ahora bien, el número de proyectos de asistencia técnica relacionados con los gobiernos y administraciones locales ha aumentado notablemente en años recientes y se prevé que siga aumentando a medida que los gobiernos de los países de la región tiendan a emplear o actualizar a las autoridades locales como instrumentos de desarrollo económico y social y favorezcan la asociación de los ciudadanos a los programas de desarrollo. Brasil, Filipinas, Bolivia, India, Honduras, Jordania, Sri Lanka, México, Chile y otros países, han emprendido o están preparando proyectos de desarrollo municipal con asistencia del Banco Mundial y otras agencias de fianciamiento.

Para que las instituciones locales puedan realmente cooperar con el desarrollo nacional necesitan mejorar de manera importante: 1) su estructura institucional y organizacional, 2) su capacidad económica y financiera y 3) la gestión en términos de métodos, tecnologías y recursos humanos.

En estas direcciones, la capacitación del funcionario para mejorar las áreas indicadas supone, entre otros, un esfuerzo sostenido donde la formación en el empleo, los cursos y talleres de los diversos actores del escenario local y la capacitación en dos niveles (enseñanza-aprendizaje y a distancia) se constituyen en los tipos de adiestramiento preferentes.

Como se sabe, la formación en el empleo se da siempre en el lugar de trabajo. "El instructor suele ser el supervisor inmediato del empleado" (ONU, 1968: 11-12). Constituye de por sí un tipo y un método de formación que necesita de instructores capacitados y

de sostenido entrenamiento (estar al día) y de un personal incentivado en el sentido de pertenecer a la institución y de tener una proyección en su trabajo. El entrenamiento para instructores de niveles directivos superiores y medios, se sitúa aquí como un factor importante en un programa de desarrollo de los recursos humanos y en la necesidad de explorar las posibilidades de la formación profesional y de los equipos móviles de instructores.

La instrucción organizada de clases, grupos y sectores de funcionarios y de otros importantes actores del nivel local (representantes electos, líderes comunitarios o de funcionarios claves en los niveles superiores que tienen que ver con lo local) constituye un método de gran relevancia para organizar una sistemática formación para los mencionados tipos de personal y actores.

Es difícil obtener los datos que nos muestren la relación de los servicios nacionales de administración pública respecto a los servicios de administración local de los diversos países. Una primera aproximación a las necesidades de capacitación puede obtenerse a partir de suponer que la proporción entre personal nacional y local suele estar en relación con los grados de adelanto y desarrollo de los países.

Otras formas de medir las necesidades de capacitación serían:

a) definir los distintos grupos existentes en el escenario local, por ejemplo autoridades locales, funcionarios o empleados de nombramiento y a contrata, líderes comunitarios e incluso funcionarios de los niveles superiores (regional, nacional, etc.) responsables del nivel local;

b) elaborar un catálogo de profesiones, empleos y/o cargos con el propósito de elaborar una encuesta que facilite la

identificación de los principales grupos-objetivo y las necesidades de capacitación de cada uno de ellos; y

c) determinar los tipos de formación en función de las necesidades detectadas a nivel general y grupal.



## II.1 PRIORIDAD Y JUSTIFICACION DE LA COOPERACION TECNICA EN CAPACITACION

La contraparte nacional, en este caso la Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo en representación del Gobierno del Ecuador, deberá explicitar sintéticamente qué se quiere del nivel seccional, la viabilidad real de aplicar la estrategia gubernamental en el área, los requerimientos y tipos de formulación y los motivos que justifican la cooperación técnica contenidos, seguramente, en el proyecto con el Banco Mundial y el Banco Interamericano.

**II.2 ANTECEDENTES DE LA INSTITUCION SOLICITANTE**

La contraparte nacional expone los antecedentes de la Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo de la Presidencia de la República del Ecuador, para solicitar la cooperación técnica.

### II.3 MODALIDAD DE EJECUCION DEL PROGRAMA

1. Para la elaboración y ejecución del Programa de Cooperación Técnica solicitada, se consulta la participación del ILPES como agencia ejecutora del presente programa.
2. En el plano nacional colaborarán otras instituciones.
3. Síntesis de los puntos 1 y 2.

#### II.4 ANTECEDENES DE LA ENTIDAD EJECUTORA

Se solicitará que parte del Proyecto de Cooperación Técnica, no Reembolsable (fundamentalmente en el área de capacitación) tenga como agencia especializada para su ejecución al Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), debido a su reconocida competencia en las actividades de capacitación que serán objeto de este Programa.

Como se sabe, el ILPES es una institución intergubernamental y forma parte, a través del Sistema de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), de la Organización de las Naciones Unidas.

Desde su fundación en 1962, el ILPES se constituyó en la Agencia de Naciones Unidas especializada en planificación económica y social para el ámbito de América Latina y en ese carácter tiene una reconocida experiencia en actividades de asesoría y capacitación, destacándose sus contribuciones en el terreno de la planificación global, la planificación regional y, desde 1980, en el área de desarrollo y programación local, en sus aspectos institucionales, socio-económicos, de gestión y operativos.

A solicitud de los gobiernos de la región y en cumplimiento de su plan de trabajo, el ILPES ha asignado una alta prioridad a los aspectos metodológico y conceptual en los temas del desarrollo y la planificación a nivel regional y local. Desde fines de los setenta, la planificación municipal y local se ha constituido en otra de las actividades prioritarias del Instituto.

Mediante la colaboración del PNUD, el ILPES ha desarrollado cursos de planificación social en el nivel local para ONGs y gobiernos municipales en diversos países de la región, especialmente en República Dominicana, Colombia, Ecuador y Chile.

En esta misma área, por otra parte, el Instituto ha brindado asistencia directa a la mayoría de los países de la región y consulta con otros países como México y Chile proyectos que están en estudio o en proceso de aprobación. En todo esto, el intercambio de experiencias, la cooperación horizontal y el establecimiento de futuras redes de cooperación son propósitos siempre presentes en la labor del ILPES.

En particular, las ventajas que presenta el ILPES como agencia ejecutora de un proyecto en el área de la planificación y desarrollo municipal local se pueden resumir en las siguientes:

- a) Mayor experiencia y responsabilidad del Instituto. El ILPES ha acumulado en el curso de los últimos años una vasta experiencia en el desarrollo subnacional y local en América Latina y el Caribe. A ella debe sumarse la experiencia del Instituto en aspectos relacionados, tales como: ejecución de cursos en planificación y desarrollo local, asesorías sustantivas y acciones de cooperación.

Además, dado que el Instituto depende y forma parte de los gobiernos de los países de la región, asume una completa y total responsabilidad por la calidad de los resultados de cada proyecto que emprende. El gobierno, a través de su participación en la junta directiva del Instituto, dispone de mecanismos que le permiten tener la seguridad del buen éxito del proyecto.

- b) Visión integrada de los aspectos micro y macro. El ILPES posee una amplia experiencia, reconocida en América Latina y el Caribe, en las áreas de modelos macroeconómicos y planificación global y regional. Ello permite que el diseño y desarrollo del Programa de Capacitación se realice considerando la necesidad de una adecuada integración entre las políticas macroeconómicas y la planificación local.

Además, el Instituto se encuentra desarrollando metodologías de jerarquización de proyectos que pueden ser utilizadas en los cursos de capacitación con el objeto de facilitar la elaboración de programas de inversiones locales acordes con los objetivos de las políticas municipales y nacionales.

- c) Facilidad para la identificación de consultores apropiados. Los numerosos proyectos en que ha participado, han permitido al Instituto elaborar un completo roster computarizado de consultores con amplia experiencia en los temas específicos de la cooperación técnica. A través de este roster, actualizado anualmente, el Insituto puede identificar y contactar con facilidad y agilidad los consultores idóneos para cada tarea.
  
- d) Experiencia del personal de planta del Instituto. El ILPES ha logrado conformar en los últimos años un seleccionado equipo de expertos en el área de desarrollo y planificación local. Cada uno de ellos posee vasta experiencia en la participación de las actividades regulares del Programa de Capacitación del Instituto en las materias de su competencia. Estos expertos, abocados hoy al desarrollo de nuevas herramientas metodológicas relacionadas con el Gobierno y la Administración, la planificación del desarrollo local, las finanzas municipales, los bancos de proyectos locales, etc. son recursos humanos que el ILPES puede utilizar en el desarrollo de los aspectos específicos que se definan del Programa de Capacitación.
  
- e) Menor costo. ILPES, dado su carácter de organismo internacional percibe emolumentos que son normalmente mucho menores que aquellos recibidos por otras consultoras privadas internacionales, los que se destinan a financiar los gastos administrativos generados por el proyecto, la provisión de

meses/hombre para financiar un experto destinado a brindar apoyo sustantivo al proyecto y mantener una relación fluida con la sede del Instituto y la financiación de misiones de expertos del ILPES, para apoyar el proyecto y dictar materias específicas, que sólo representan gastos de viáticos y pasajes.

- f) Mejores vínculos institucionales. El ILPES, por pertenecer al sistema de Naciones Unidas, posee ventajas comparativas en lo que a relaciones institucionales con PNUD, FAO, OMS, agencias internacionales de financiamiento, etc. se refiere. Ello facilita trámites y apoyos conexos cuando se requiere de aportes multidisciplinarios en temas tales como desarrollo de metodologías de identificación, formulación y evaluación de proyectos locales.
- g) Vasta experiencia en capacitación. ILPES posee una amplia e indiscutida experiencia en el área de capacitación. Desde hace 25 años el Instituto ha venido desarrollando una vasta labor en el área a través de múltiples modalidades, tales como cursos, seminarios, becas, pasantías, etc. Ello le permite asegurar un óptimo apoyo al componente de capacitación en el desarrollo del proyecto de cooperación.

A mayor abundamiento, el ILPES desde su creación en 1962 hasta 1989, ha realizado 277 actividades de capacitación entre cursos, seminarios, coloquios y talleres de carácter nacional o internacional, participando en ellas un total de 10.137 profesionales y teóricos de la región.

## II.5 ALCANCES Y DESCRIPCION DE LA COOPERACION TECNICA

La Cooperación Técnica se realizará en ... y alcanzará a los municipios ... El programa comprenderá básicamente actividades referidas a la capacitación de recursos humanos en dos niveles: enseñanza-aprendizaje y a distancia.

Ambas actividades se fundamentan en el sistema modular, de gran flexibilidad frente a las demandas de capacitación de los distintos actores del escenario seccional y que, al realizarse en los dos niveles, posibilitará la formación de instructores que actuarán tanto en el área propiamente interna como de campo.



### III. EL SISTEMA MODULAR DE ENSEÑANZA-APRENDIZAJE, PARA LA CAPACITACIÓN DE AUTORIDADES, SERVIDORES PÚBLICOS, TÉCNICOS DE LOS MUNICIPIOS Y LÍDERES COMUNITARIOS

El sistema modular de enseñanza-aprendizaje tiene su sustento en enfoques teórico-metodológicos diseñados para abordar los problemas de la coyuntura actual, derivados de la crisis, y la necesidad de revertir los efectos negativos de la centralización, el crecimiento de las tasas demográficas y de urbanización, de déficits de servicios locales, e iniciar, a partir de los municipios, procesos de democratización y desconcentración que permitan reactivar las economías y los escenarios locales y regionales.

Este sistema modular está constituido por siete módulos de enseñanza -que se adaptarán a la realidad del país- y entrega un conocimiento detallado del avance científico-técnico, en materia de:

- i. Marco histórico del municipio y diagnóstico económico-social;
- ii. Gobierno, Administración y Gestión Municipal;
- iii. Estadísticas básicas y análisis de la información municipal;
- iv. Finanzas municipales;
- v. Planificación, políticas públicas y proyectos en el nivel municipal;
- vi. Desarrollo regional, municipal y local; y
- vii. Gestión y gerencia del desarrollo municipal.

Este programa de capacitación ha sido elaborado en forma sintética y su énfasis fundamental está en los problemas relativos a la gestión del desarrollo local y sus articulaciones verticales y horizontales.

El sistema modular de enseñanza-aprendizaje que lo integra está compuesto por siete programas de módulos, con clases teóricas y trabajos, ejercicios y controles en talleres, para facilitar el aprendizaje de los participantes en estos cursos de tipo modular. El sistema modular puede apreciarse en toda su amplitud en el ejemplo del Cuadro Resumen que se presenta más adelante.

Cada uno de los siete módulos que integran el sistema de enseñanza-aprendizaje deberá tener un responsable, quien preparará el programa de cada módulo, en función de la realidad del país y de los requerimientos específicos de las instituciones y funcionarios participantes.

## CUADRO RESUMEN

## SISTEMA MODULAR DE ENSEÑANZA-APRENDIZAJE

CONTENIDO DEL CURSO	RESPONSABLES	HORAS CLASES	HORAS TALLER
1. Marco histórico del municipio y diagnóstico económico-social		30	15
2. Gobierno, Administración y Gestión Municipal		30	15
3. Estadística básica y análisis de la información municipal		30	15
4. Finanzas municipales		30	15
5. Planificación y políticas públicas en el nivel municipal		30	15
6. Desarrollo regional, municipal y local		60	15
7. Gerencia y Gestión del desarrollo municipal		60	15
<b>TOTAL HORAS DE CLASE Y TALLERES</b>		<b>270</b>	<b>105</b>

Este sistema modular de enseñanza-aprendizaje debe funcionar con profesores experimentados y entregar enfoques teórico-metodológicos estrechamente ligados a la práctica que permitan abordar la coyuntura actual y los problemas y viabilidades del municipio contemporáneo. Esto se va a enriquecer con la participación de expertos del municipio y especialistas de las universidades, centros de investigación y entidades del sector público, expertos internacionales de organismos y de países de la región que hayan afrontado problemas similares y que estén "al día" en el "know-how" de la dirección y gerencia municipal.

a) Los objetivos generales

i. Cada módulo tiene un responsable y abarca una bien definida materia o campo de conocimientos técnicos, necesarios para ejercer el gobierno y la administración municipales;

ii. El sistema modular de capacitación tiene por finalidad hacer funcionar un proceso de enseñanza-aprendizaje, que se realiza en 375 horas de clase efectivas (exposiciones de maestros, discusiones en clases y grupos ad-hoc y trabajo en talleres);

iii. El sistema modular de capacitación fue diseñado teniendo en cuenta la diversidad de municipios existentes, que obliga a definir criterios para su clasificación conforme a la realidad específica del país;

iv. El contenido de los programas de cada módulo corresponde al resultado directo de las investigaciones y a una práctica prolongada de capacitación en los países; y

v. El sistema modular de enseñanza-aprendizaje pretende:

- Entregar elementos analíticos teóricos y prácticos que faciliten una comprensión global de los temas, y que permitan intervenir en los complejos problemas del gobierno, la administración y gestión municipales;
- Desagregar los programas de los módulos para propiciar una apropiación más activa, crítica y selectiva de conocimientos;
- Orientar a los alumnos hacia una mayor especialización y a estudios dirigidos de temas básicos, mediante lecturas controladas que les proporcionen elementos e

ideas para el debate en clase y en los talleres, seminarios y juegos de simulación;

- Aplicar prácticamente los conocimientos teóricos, a las técnicas, procedimientos y formas de instrumentalización, a través de ejercicios ejecutados en talleres; e
- Introducir un sistema de enseñanza-aprendizaje de carácter colectivo, a través de grupos operativos, en los cuales los participantes asuman distintos roles, destinados a mejorar su capacidad de exposición y de análisis.

b) Objetivos particulares de cada módulo

Los siete módulos cubren todos los aspectos más relevantes de la teoría y práctica municipales, los cuales se pueden describir, en general, de la manera siguiente:

i. El módulo 1 proporcionará una síntesis de la historia del municipio, y los elementos básicos del respectivo diagnóstico económico-social. Es esencialmente introductorio y se basa en la conceptualización histórica, económica y social del gobierno local;

ii. El módulo 2 está dividido en dos partes: una se refiere a los aspectos institucionales del ejercicio del poder, del sistema político existente (Ejecutivo Municipal) y el desarrollo de la democracia local; y, la otra, a los aspectos administrativos y de gestión del nivel municipal, así como a su articulación con la administración central y regional, cuando corresponda;

iii. El módulo 3 entrega conocimientos para utilizar las estadísticas básicas y el manejo de técnicas para el análisis de la información estadística, geográfica y del nivel municipal en su conjunto;

iv. El módulo 4 proporciona una visión amplia de las finanzas públicas municipales y de las técnicas y procedimientos para la formulación del presupuesto de ingresos y gastos, de las fuentes de financiamiento y de la cuenta pública municipal;

v. El módulo 5 entrega una visión general acerca de la planificación y programación de las diversas políticas públicas y sus elementos constitutivos tanto en su formulación, elaboración y toma de decisiones;

vi. El módulo 6 proporciona una visión teórica sobre el desarrollo regional y local y su directa relación con la política de descentralización, regionalización y municipalización, la importancia del desarrollo integral y lo que son las actuales políticas de fortalecimiento municipal; y

vii. El módulo 7 entrega conocimientos teóricos y prácticos para la gestión del desarrollo local, lo que implica la formulación y administración de planes, programas y proyectos de nivel municipal. Por otra parte, proporciona también el manejo de técnicas y procedimientos para la planeación, programación y elaboración de presupuestos en los municipios.

Los Cursos modulares propuestos se han dividido en dos niveles: curso completo y compacto.

- a) A nivel completo, la capacitación estará orientada a entregar los siete módulos anteriormente descritos. La duración total será de 14 semanas o 3,3 meses-aulas.

#### ORGANIGRAMA

Semana	Mañana		Tarde	
1 2 3	Módulo 1	M 2	Taller Módulo 1	TM 2
4 5 6	M 3	M 4	TM 3	TM 4
7 8 9	M 5	M 6	TM 5	TM 6
10 11 12	M 7		TM 7	
13 14		Conferen cias		Juegos de simulación

**A. NIVEL COMPLETO: PRESUPUESTO ESTIMADO  
DEL PROGRAMA DE TRES CURSOS AL AÑO \***  
(Equivalente en US\$)

	1	2	3	TOTAL
1. Coord./Supervisión Internacional (8 m/h/año)	40.000	40.000	40.000	120.000
2. Coord. Nacional (12 m/h/año)	18.000	18.000	18.000	54.000
3. Profesores <sup>**/</sup> (10 m/h/año)	96.000	96.000	96.000	288.000
4. Becas <sup>***/</sup>	220.500	220.500	220.500	661.500
5. Secretaría (12 m/h/año)	7.200	7.200	7.200	21.600
6. Equipos y materiales	20.000	15.000	15.000	50.000
7. Documentación docente	6.000	6.000	6.000	18.000
8. Gastos generales	6.000	6.000	6.000	18.000
<b>TOTAL</b>	<b>413.700</b>	<b>408.700</b>	<b>408.700</b>	<b>1.231.100</b>

<sup>\*/</sup> Las líneas 1 y 3 serán administradas directamente por el ILPES en consulta con la contraparte nacional.

<sup>\*\*/</sup> 10 meses profesor-año US\$50.000 / pasajes US\$16.800 (7 x US\$800 x 3) / viáticos US\$19.200 (80 días x 3 x US\$50)

<sup>\*\*\*/</sup> US\$150/sem/14/sem/35 part. x 3 cursos



B.1 Compacto de seis semanas: Presupuesto estimado  
(Equivalente en US\$)

1. Coord./Supervisión Internacional (1,5 m/h)	7.500
2. Coord. Nacional (2 m/h)	3.000
3. Profesores (1,5 m/h)	8.900
4. Secretaria (2 m/h)	1.200
5. Becas (150/35/6)	31.500
6. Equipos y materiales	1.500
7. Documentación	1.500
8. Gastos generales	1.000
<b>TOTAL</b>	<b>56.160</b>

B.2 Compacto de tres semanas: Presupuesto estimado  
(Equivalente en US\$)

1. Coord./Supervisión Internacional (1 m/h)	5.000
2. Coord. Nacional (1 m/h)	1.500
3. Profesores	4.880
4. Secretaria (1 m/h)	1.200
5. Becas	17.750
6. Equipos y materiales	1.500
7. Documentación	1.000
8. Gastos generales	500
<b>TOTAL</b>	<b>30.730</b>

**PROGRAMA DE CAPACITACIÓN A DISTANCIA**

Desde los años 70, la preocupación de los gobiernos nacionales por impulsar el fortalecimiento municipal y de los gobiernos locales por convertirse en interlocutores válidos de los primeros, ha ido cobrando importancia en casi todos los países de América Latina.

Considerado como "una nueva" y necesaria dimensión en la mayoría de los proyectos y estrategias de desarrollo, el nivel local representa una opción inclusiva e integradora asociada, hasta ahora más teóricamente, a una mayor eficacia y eficiencia en el uso de los recursos; con la posibilidad de ampliar y profundizar los impactos de las políticas nacionales de expansión económica y social; con una probable mejor administración de los recursos naturales y un más efectivo control ambiental. Pero, tal como lo sostiene un estudio del ILPES sobre el tema, al nivel local se le vincula también "con la posibilidad de lograr más plenamente los propósitos de equidad, justicia distributiva y participación social en la gestión del desarrollo".

Tradicionalmente se ha descrito al nivel local como un área espacial y socio-político degradada y sometida a la invasión permanente de los niveles superiores de gobierno. Si bien esto es una parte del problema, hay que tener en mente que esos mismos niveles "expansionistas" hoy están reivindicando la acción de los agentes locales en la redemocratización política y espacial y en el desarrollo nacional.

Con el objeto de acometer esta empresa orientada a superar los desequilibrios regionales y locales, se ha pensado en poner en práctica estrategias de desarrollo y capacitación de los recursos humanos a través de programas nacionales que abarquen la formación selectiva y masiva.

a) Uno de los problemas fundamentales en los escenarios locales es cuál debería ser la cobertura más adecuada de los cursos y b) cuáles serían los tiempos necesarios para estar al ritmo de las reformas y necesidades.

Como se dijo en páginas anteriores, en América Latina existen más de 15.000 municipios en una población total de 400 millones de habitantes, de los cuales el 32% vive en localidades rurales bastante marginales de la acción gubernamental. Además, un segmento significativo del 68% restante (los habitantes urbanos) reside en poblados y/o en municipios pequeños y postergados que forman parte de ciudades de mediano o gran tamaño.

Se puede sostener que dos tercios de la población de América Latina vive en localidades (urbanas o rurales) con escasas posibilidades de insertarse en los procesos económicos y sociales que se desarrollan en la región.

De los 15.000 o más municipios existentes, solamente unos 500 podrían ser interlocutores válidos de los gobiernos centrales, situación que nos permite avizorar una gran clientela para los cursos de capacitación a distancia. Solamente en Ecuador si consideramos a los distintos actores del escenario local, la clientela sería del orden de los 60.000 o más personas.

Sin duda que en la implementación de cualquier programa de este tipo influyen la pluralidad de situaciones; los distintos grados de importancia de los problemas a resolver; los grandes contrastes existentes a nivel institucional, socio-político, cultural y económico; y la diversidad de actores del nivel local.

El programa de capacitación que se propone intenta complementar lo realizado por las instituciones nacionales de capacitación y su enfoque tiende a: la flexibilidad curricular;

la masividad del proceso de capacitación; la máxima eficacia y eficiencia, y la posibilidad de retroalimentación.

De una u otra forma, la capacitación a distancia tiene como elementos constitutivos:

- a) Una estructura temática modular básica, que permite ordenar las diversas áreas y materias relativas al desarrollo local, **así como definir el contenido específico de diversas secuencias curriculares, destinadas a atender las demandas específicas.**
- b) Un proceso semi-abierto de capacitación a distancia, caracterizado por la existencia de evaluaciones, la mediación de monitores en el proceso educativo y una extensa y fluida red de comunicaciones con la coordinación central del Programa.
- c) Una instancia profesional centralizada, para elaborar el material didáctico pertinente, orientar el trabajo de los monitores y activar los procesos de revisión y actualización a partir de los mecanismos previstos de retroalimentación.
- d) Un método pedagógico, que incluye: procedimientos, etapas, formas de asesoría y evaluación de resultados, utilizando los medios más apropiados en cada caso. Debe permitir, en cualquier circunstancia, la adaptación a situaciones específicas derivadas de la distinta disposición de los alumnos a la autodidaxia, sus perfiles profesionales de origen, etc.

El Programa de Capacitación será permanente y contará con una sede central y pequeños centros regionales o estatales, los cuales facilitarán las tareas docentes y administrativas, además de ser

el lugar habitual de contacto entre los monitores y los alumnos de la respectiva región.

En cuanto a la temática y contenido de los cursos, se aprecia, en los diferentes diagnósticos realizados, un alto grado de consenso en torno a ciertos temas preferentes, tales como: Planificación y Programación del Desarrollo Económico y Social, Gobierno y Administración Pública Municipal, Promoción y Gestión de iniciativas de desarrollo, Formulación y Evaluación de Proyectos, Finanzas Locales, Economía Local y Políticas Sociales en el nivel local.

Sobre este esquema previo de necesidades percibidas de capacitación, se propone una estructura (modular) tentativa de los posibles contenidos temáticos para cursos en apoyo al desarrollo local. Será necesario sin embargo, afinar el análisis, estructura y contenidos, en función de las prioridades específicas que manifiesten los diversos países interesados en el Programa.

El funcionamiento de un Programa de Capacitación, en sus dos niveles (Sistema modular de enseñanza-aprendizaje y de capacitación a distancia) como el propuesto, de acuerdo a estimaciones preliminares para una primera fase de tres años, demandaría una suma no inferior a los 1.870.100 dólares. En este plazo de tres años será posible formar alrededor de 70 a 110 monitores y más de 19.300 alumnos. Si bien los costos estimados resultan aparentemente altos, dada la cobertura prevista, el costo promedio por alumno (de los tres años considerados) es de aproximadamente US\$95, con tendencia a disminuir, como producto de la difusión de los costos iniciales del Programa en el tiempo.

Naturalmente, estas estimaciones requieren de estudios más precisos acerca del universo a capacitar, la posibilidades de impartir inicialmente sólo un número reducido de cursos

prioritarios, la disposición de los gobiernos para sumarse al Programa, etc.

## C. CAPACITACION A DISTANCIA

(Equivalente en US\$)

	1	2	3	TOTAL
1. Coord. (12 m/h)	36.000	36.000	36.000	108.000
2. Supervisión Internacional (6 m/h)	30.000	30.000	30.000	90.000
3. Experto pedagogía local (12 m/h)	24.000	24.000	24.000	72.000
4. Secretaría (12 m/h)	12.000	12.000	12.000	36.000
5. Viajes internos de la coordinación del experto pedagógico	5.000	5.000	5.000	15.000
6. Instalaciones, equipos y material	15.000	15.000	15.000	45.000
7. Preparación material original:				
- consultores	20.000	20.000	20.000	60.000
- videos (5 de 30 min c/u a US\$3.000)	15.000	15.000	15.000	45.000
- edición textos guía	6.000	6.000	6.000	18.000
8. Reproducción material docente	10.000	10.000	10.000	30.000
9. Impartir curso a distancia				
- instructores (12 m/h)	18.000	18.000	18.000	54.000
- distribución material docente	6.000	20.000	30.000	56.000
- seguimiento, correo	2.000	4.000	6.000	12.000
<b>TOTAL</b>	<b>190.000</b>	<b>216.000</b>	<b>227.000</b>	<b>639.000</b>

La capacitación a distancia implicaría las siguientes metas:

1er año	25 cursos a distancia x 40 alumnos	=	1.000
	2 cursos monitores x 10 alumnos		20
2o año	50 cursos x 40 alumnos x 3 al año	=	6.000
	5 cursos monitores x 15 alumnos		45
3er año	100 cursos x 40 alumnos x 3 al año	=	12.000
	5 cursos monitores x 15 alumnos		45

Resultado esperado: 19.000 alumnos y 110 monitores.

## V. BIBLIOGRAFIA

(utilizada para el presente documento)

Alpander, G. G. (1982); Human Resources Management Planning, American Management Associations (AMACON), AMACON Books Division, Nueva York, EEUU.

ONU (1968); Formación en Desarrollo Local, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Administración Pública, Nueva York, EEUU.

Soms, Esteban (1989); Programa de Capacitación a distancia en apoyo al Desarrollo Local, Dirección General ILPES, Santiago de Chile.

Universidad Autónoma Metropolitana, Departamento de Administración, Unidad Azcapotzalco, y el Centro de Investigaciones y Docencia Económica, A.C., CIDE, Departamento de Administración Pública (1989); Programa de Capacitación en Gestión, Desarrollo y Planeación Municipal, propuesta para la reunión de trabajo y coordinación ILPES/UAM/CIDE, realizada el 29 y 30 de noviembre en Santiago de Chile.

Ahumada, Jaime (1989); La Planificación Descentralizada en el Nivel Local de Desarrollo Nacional, APPS/ILPES, Santiago de Chile.

Yarmuch, J. M. (1990); Gestión Local: Elementos para la Formación y Evaluación de Proyectos, DPC/ILPES, Santiago de Chile.

Banco Mundial (1990); Fortalecimiento de los Gobiernos Locales, en Noticias del IDE, de enero, Washington DC, USA.

Banco Interamericano de Desarrollo (1989); Hacia una verdadera autonomía local, en El BID, febrero, Washington DC, USA.



11

12