

The background of the cover features several large, overlapping arrows pointing upwards. The arrows are in various colors: a dark blue arrow on the left, a yellow arrow in the lower-left, a red arrow in the center, a light blue arrow on the right, and a yellow arrow on the far right. The arrows are layered, with some appearing behind others, creating a sense of depth and movement.

# **MUNICIPIOS HACIA UNA GESTIÓN DE CALIDAD**

**Resultados de la aplicación del sistema  
MIDAMOS en municipalidades del Paraguay**

**Noviembre de 2009**

# MUNICIPIOS HACIA UNA GESTIÓN DE CALIDAD

Resultados de la aplicación del sistema  
MIDAMOS en municipalidades del Paraguay

Noviembre de 2009



## **FICHA TÉCNICA**

Esta publicación “Municipios hacia una Gestión de Calidad”, es el resultado del Programa “Buen Gobierno y Competencia Política” de la organización sin fines de lucro GEAM -Gestión Ambiental para el Desarrollo Sustentable-, que cuenta con la cooperación técnica de la Agencia del Gobierno de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional -USAID-, implementado entre los años 2006 y 2009.

Agradecemos a los miembros del equipo técnico de GEAM que han colaborado en el desarrollo del Programa y han cooperado para este trabajo.

Agradecemos la cooperación de AVINA para esta publicación.

Elaborado por GEAM - Gestión Ambiental

Ing. Jorge Abbate, Director Ejecutivo

Arq. Romy Mabel Vaesken Tribucio, Coordinadora del Proyecto

Trab. Social Leticia González Bogado, Entrevistas y trabajo de campo

Edición de textos: Alfredo Boccia Paz

Diseño y diagramación: Coeficiente S. R. L.

Página web: [www.geam.org.py](http://www.geam.org.py) - [www.gestionmunicipal.org.py](http://www.gestionmunicipal.org.py)

Dirección y teléfono: Itapúa 1372 -Bloque C, Asunción - 281273 - 283860

Copyright: GEAM

## ÍNDICE

- Pág. 4 Prólogo
- Pág. 6 Introducción
- Pág. 9 La calidad de la gestión pública en Latinoamérica
- Pág. 11 Reseña de la metodología
- Pág. 16 ¿Qué es el sistema MIDAMOS?
- Pág. 25 Situación general de las municipalidades evaluadas
- Pág. 30 Comentarios de los resultados y entrevistas
- Pág. 37 Conclusiones finales
- Pág. 39 Anexos
- Pág. 44 Bibliografía

## PRÓLOGO

Aunque muchos coincidan que en el Paraguay la transición política se inició a partir del golpe de estado de 1989, algunos analistas políticos señalan que la verdadera transición es la que estamos viviendo a partir del advenimiento del nuevo período de gobierno, iniciado en el 2008.

El que se haya iniciado antes o después de las fechas señaladas quizá no sea tan relevante, mientras no se observe el cambio en el comportamiento político de la mayoría de los actores que acceden a los cargos públicos, así como las transformaciones de las autoridades departamentales y municipales en su relación con la sociedad civil.

Es casi natural que las personas que se refieren a la democracia, lo hagan pensando en los aspectos puramente formales y relacionados a los sistemas electorales y a la toma de decisiones en la estructura de poder. Tampoco se ha desarrollado un paradigma de funcionamiento de la democracia y no se posee un referente histórico de corto plazo para compararlo.

Las organizaciones de la sociedad civil están, no obstante, mostrando permanentemente sus reclamos para transitar hacia una democracia más participativa, dado que la representativa ha caído en descrédito en las últimas décadas, así como se han desacreditado los poderes del estado y hasta las estructuras políticas partidarias y el propio sistema de representación.

Existe un pensamiento en otro sentido: que la democracia solo atañe a las estructuras del poder, sin poner en la balanza la responsabilidad ciudadana que debe revisarse, modificarse y asumirse como la otra cara de la moneda del juego democrático.

Fruto de ello es que autoridades municipales y departamentales, insatisfechas con las incomprensiones del gobierno central sobre el rol de los gobiernos locales en el desarrollo, destinan parte de su tiempo a la movilización de influencias, con viajes a la capital y cabildeo permanente en oficinas públicas.

Es preciso señalar que el gobierno central no ha encontrado aún la manera de potenciar el rol de los gobiernos sub nacionales. Ello se traduce en el retaceo en la toma de decisiones que fortalezcan el proceso de descentralización iniciado en los años noventa.

La relación gobierno central - gobiernos sub nacionales se mantiene con un alto índice de desconfianza y la poca consideración que tiene el gobierno central con los gobiernos sub nacionales, se traslada a la relación entre el gobierno local y sus ciudadanos. Prueba de ello es la escasa confianza que demuestra la ciudadanía, a través de la alta morosidad que se evidencia en el pago de los impuestos a las administraciones municipales.

Aunque en el nivel central, el poder coercitivo del estado se ejercita con mayor eficiencia, por el distanciamiento entre contribuyente y autoridades, en los gobiernos locales no se verifica dicho comportamiento, puesto que el cobro compulsivo de los impuestos es considerado por las propias autoridades municipales, como una tarea "impopular", y más aun si se trata de pasar la factura a amigos y correligionarios.

Esa puede ser una de las razones por la que los gobiernos locales insisten en el incremento de las transferencias desde el gobierno central a través de royalties y compensaciones, mientras descuidan la obtención de recursos propios que sobrevendrían de una gestión financiera eficiente de la administración municipal.

En ese sentido, la asistencia técnica que se ha venido desarrollando en los gobiernos locales, se ha orientado al mejoramiento de las capacidades de los sectores políticos para pensar y trabajar por gobiernos más ágiles, eficaces, eficientes, comprometidos y transparentes. Cuando se habla de actores políticos se incluye a la sociedad civil y por ello, los esfuerzos realizados no se circunscriben al ámbito de los poderes municipales o departamentales sino a la devolución a los ciudadanos, de la capacidad de ellos mismos de transformarse en actores y destinatarios del cambio.

Por ello, la propuesta desarrolla el capital humano, mejora la relación gobierno-sociedad civil y se mejoran las estructuras internas que permitirán incrementar, no solo la calidad de la gestión municipal, sino también generar los indicadores de gestión que darán cuenta de la gobernanza mejorada.

Se trata entonces de generar nuevas costumbres, tanto en los gobiernos municipales como en los ciudadanos, para que los políticos que lleguen al poder administrativo no se atrevan a disminuir los índices de calidad a los que la sociedad se ha acostumbrado.

Jorge Abbate  
Director GEAM - Gestión Ambiental

## INTRODUCCIÓN

Uno de los cambios inaugurales de la transición democrática paraguaya iniciada en febrero de 1989 estuvo repleto del simbolismo y optimismo que se vivía durante aquellos años. Un cambio en la ley electoral permitiría que los ciudadanos y ciudadanas cumplieran un viejo anhelo y pudieran elegir, por primera vez en la historia, a los intendentes municipales de cada pueblo y ciudad del Paraguay. Hasta entonces, solo se votaba por integrantes de las Juntas Municipales, pues el intendente era digitado por el presidente de la República. Estas elecciones se realizaron en 1991 y presajaron el comienzo de una etapa de mayor participación ciudadana en las decisiones del gobierno local.

Han pasado casi dos décadas desde entonces. Los hechos han demostrado que los cambios democráticos no son rápidos ni fáciles y nuestra experiencia de municipalismo en democracia se ha teñido de avances y reflujos, de ilusiones y decepciones. Ya nada es igual a lo que era veinte años atrás. Pero, a la vez, hay una estela de aprendizajes que deben servir de algo.

Los municipios paraguayos, más allá de los conflictos partidarios y la corrupción de muchas autoridades electas por el pueblo, comparten las dificultades inherentes a realizar una gestión administrativa eficaz. Por donde uno mire el panorama burocrático es más o menos similar: inexperiencia, recursos humanos insuficientes, presupuestos pobres, frágil institucionalidad, escasa participación ciudadana, ausencia de transparencia, etc.

Entendiendo que cooperar con la buena gobernanza de las municipalidades es también ayudar al fortalecimiento de la democracia y al proceso de descentralización del país, hemos propuesto el desarrollo e instalación de un mecanismo de gestión permanente e innovador que sistematice la evaluación y seguimiento de los procesos administrativos de las municipalidades participantes.

De eso se trata la experiencia que compartimos en este trabajo. El mismo fue inicialmente desarrollado en el Programa “Desarrollo Local en Alianza”, implementado por la organización Alter Vida y en la actualidad por el Programa “Buen Gobierno y Competencia Política” de GEAM (Gestión Ambiental) conjuntamente con otras organizaciones y con el apoyo de la USAID.

En el año 2004, se perfila e inicia el desarrollo del MIDAMOS, Sistema de Medición del Desempeño Municipal, con el objeto de contar con una herramienta que permita evaluar, calificar y orientar a las municipalidades en su desempeño, de tal manera

que los servicios que prestan a sus ciudadanos sean más eficientes, a través de la incorporación de procedimientos técnicos que les permita una administración adecuada de los recursos públicos, la instalación de mecanismos de transparencia y de participación ciudadana.

En el año 2006, el instrumento es presentado y promovido para ampliar el número de municipalidades a ser evaluadas y calificadas por el sistema y en ese proceso, se capta el interés de otros actores. Se suman a la iniciativa, la Cooperación Técnica Alemana al Desarrollo, GTZ y la JICA, Agencia de Cooperación Internacional del Japón, con el objeto de utilizar el MIDAMOS como herramienta de línea de base y de gestión de sus intervenciones.

El MIDAMOS se ha aplicado hasta hoy, en ochenta y ocho municipalidades del país. Algunas de ellas se encuentran en etapa de medición y otras ya están incorporando las recomendaciones para mejorar el desempeño institucional.

De las 88 Municipalidades, 37 han recibido asistencia técnica de GEAM - Gestión Ambiental. Las municipalidades que han participado, ingresan al sistema MIDAMOS por invitación, mediando la decisión conjunta del intendente y la junta municipal para firmar convenios separados, tanto para la medición como para la asistencia técnica.

En el presente material ofrecemos una mirada a los resultados obtenidos en las mediciones realizadas durante estos años a través del sistema MIDAMOS, sistematizando los factores relevantes que se cree han incidido en el buen desempeño municipal en las áreas financiera, operativa, democrática, legislativa y de servicios. Se exponen los resultados obtenidos en las visitas de evaluación realizadas a algunas de las municipalidades participantes. Además de las cifras administrativas, los informes de medición se complementan con un esquema de entrevistas a autoridades locales, funcionarios municipales y organizaciones de la sociedad civil. Las mismas se realizaron entre los meses de junio a agosto de 2009.

Las municipalidades visitadas fueron Villarrica, Caaguazú, Coronel Oviedo, San Bernardino, Presidente Franco, Santa Rita, Alto Verá, Juan Eulogio Estigarribia, Ypacaraí, Caapucú, Caazapá, San Juan Nepomuceno, Tomás Romero Pereira (ex María Auxiliadora), Concepción, Loreto, Itauguá, Coronel Bogado, Tavaí, Carapeguá, San José de los Arroyos, R. I. 3 Corrales, Capiatá, Itacurubi de la Cordillera y Paraguarí.

---

Al sistema MIDAMOS entran las municipalidades por voluntad propia o por invitación de las organizaciones promotoras. Algunas de las municipalidades que participan del sistema MIDAMOS cuentan con una sola medición, la mayoría con dos mediciones y unas pocas, con tres. La ventaja de la realización de dos mediciones en una misma municipalidad está en el hecho que, la primera medición es para la construcción de la línea de base y la segunda, realizada en una etapa posterior, mide los avances de la municipalidad en la mejora de su desempeño. Ese fue el caso de los municipios que tuvieron asistencia de la GTZ y GEAM.

A lo largo del presente material, se pueden observar los aspectos más resaltantes de la modalidad de trabajo y reflexiones sobre los resultados obtenidos. Para el ranking presentado en este documento, se utilizó como fuente oficial los informes de mediciones emitidos por el CIRD.

## LA CALIDAD DE LA GESTIÓN PÚBLICA EN LATINOAMÉRICA

El concepto de calidad, se viene desarrollando desde la década de los años cincuenta en relación, sobre todo, a la de la producción del sector privado -y más directamente del sector industrial- en los países desarrollados. Este concepto fue evolucionando y a partir del año 2000 se instalan las normas de calidad ISO con relación a la gestión de los procesos internos en las empresas. Actualmente, la tendencia a nivel internacional es la de instalar el concepto de calidad continua o gestión de calidad también en el sector público, considerando al ciudadano como cliente receptor de los servicios que este sector presta.

La gestión de calidad en las administraciones públicas es un concepto bastante desarrollado en algunos países latinoamericanos. Por ejemplo, en países como Colombia y Chile existen leyes que establecen la obligatoriedad de la evaluación del desempeño de las administraciones públicas en todos los niveles: nacional, departamental y municipal.

Estas leyes buscan garantizar la transparencia en el uso de los recursos públicos y el derecho que tienen los ciudadanos de conocer la gestión de sus gobernantes.

En estos países existe un sistema nacional de planificación, de evaluación de resultados y de ajuste de las políticas públicas que se desarrolla en forma coordinada entre los tres niveles de gobierno, basados en los planes estratégicos de desarrollo según las regiones departamentales y los municipios. El objetivo principal de este sistema de trabajo es contar con planes en la prestación de los servicios públicos, buscando que las instituciones cuenten con una misión clara, con objetivos de gestión dirigidos a los ciudadanos, donde el presupuesto responda a los productos y servicios principales.

El instrumento de evaluación del desempeño es aplicado para analizar el grado de eficacia y eficiencia de las administraciones y sirve para reorientar las políticas de desarrollo en lo referente al uso de los recursos públicos -es decir, el gasto público- y las inversiones necesarias para que se traduzcan en bienes y servicios a los ciudadanos.

En otros países, como Argentina, Uruguay y Brasil, la construcción y desarrollo de indicadores está en proceso formulación y experimentación.

---

Allí donde existe un sistema de medición de la gestión municipal hubo una convicción política en todos los niveles de gobierno sobre la necesidad de impulsar procesos de calidad en las administraciones públicas en el contexto de fortalecimiento de la descentralización y la transparencia.

Paraguay tiene algunas experiencias significativas en cuanto a gestión del desempeño de las administraciones públicas. Una de ellas ha sido el SIDIM -Sistema de Diagnóstico Institucional Municipal de Asunción-, un sistema de indicadores de la administración de la Municipalidad de Asunción, que fue desarrollado entre los años 1996 y 2001. Actualmente este sistema ya no es utilizado.

La otra experiencia es la del MIDAMOS, un sistema de medición del desempeño a través de indicadores de calidad en la gestión.

## RESEÑA DE LA METODOLOGÍA

Ante la puesta en marcha del sistema MIDAMOS, entre los años 2006 y 2009, el Programa de “Buen Gobierno y Competencia Política” de GEAM, con la cooperación técnica y financiera de la USAID, estableció un plan de trabajo que permitió llegar a 37 municipalidades del país para la asistencia técnica en la mejora del desempeño municipal, lo que representa el 16% de los municipios de Paraguay.



Firma de convenio entre la Municipalidad de Ñemby, Cird y GeAm - 2007

En la selección de las municipalidades se buscó el pluralismo partidario, es decir, la inclusión y participación de intendencias liberales, coloradas y de alianzas inter partidarias. El mismo criterio de diversidad se dio en cuanto a categorías o grupos de municipios y en cuanto a la ubicación territorial. Se identificaron municipios de varios departamentos del país, entre ellos: Central, Cordillera, Presidente Hayes, Guairá, Caaguazú, Itapúa, Alto Paraná, Misiones, y Paraguari; incluso se tomó como muestra Mariscal J. F. Estigarribia en el Departamento de Boquerón.

El equipo técnico de GEAM se organizó mediante la Dirección de Programa, una Coordinación General, cuatro Sub Coordinadores de áreas temáticas de trabajo (financiera, catastro, servicios y participación ciudadana) y Equipos técnicos de profesionales de cada área temática que trabajaron en las municipalidades durante el tiempo de vigencia de los convenios.

Los contactos con las municipalidades se dieron a través de notas de invitación dirigidas a los Intendentes y Juntas Municipales, y mediante visitas para explicar en qué consistía el sistema MIDAMOS y los beneficios de la asistencia técnica.

Durante este periodo el objetivo de la asistencia técnica trabajó directamente con los intendentes, funcionarios, concejales municipales y representantes de las organizaciones sociales locales por un período de 12 meses para impulsar acciones de mejora en las diversas áreas de gestión municipal que permitieran la incorporación



Acto de firma de convenio entre GeAm y la Municipalidad de Yatyty - 2008.

y aplicación de mecanismos y procedimientos administrativos, financieros y normativos que apunten a una gestión pública eficiente, transparente y democrática.

Para dicho fin se estructuró un modelo de intervención sustentado en los indicadores y parámetros de los ejes del sistema MIDAMOS. Se priorizaron las actividades con enfoque participativo y multidisciplinario que, a partir de una medición inicial del desempeño municipal, elabore un diagnóstico

institucional y permita diseñar planes de mejora en cada una de las áreas evaluadas con la idea de que la institución municipal pueda ir incorporando paulatinamente los cambios. Una condición fundamental para la asistencia ha sido la conformidad de las municipalidades para ser calificadas por el MIDAMOS, con el objeto de poder evaluar la evolución de las calificaciones posteriormente a la asistencia.

El plan de trabajo de la asistencia técnica se elaboró teniendo en cuenta el MIDAMOS, en sus cinco ejes de gestión (financiera, operativa, democrática, legislativa y de servicios) y sus 31 indicadores y conjunto de parámetros que constituyen los indicadores de evolución de la calidad. Por ello, es muy importante el conocimiento y comprensión a profundidad de los INFORMES DE MEDICIÓN MUNICIPAL y de las planillas de calificaciones obtenidas por la Municipalidad.

Para coordinar y liderar las acciones al interior de la Municipalidad, se constituyó un equipo municipal de gestión (EGM), conformado por el/la intendente/a, los directores, jefes, principales colaboradores y representantes de la Junta Municipal. En adelante este fue el espacio principal de análisis, debates, capacitaciones, de organización y planificación del proceso y de toma de decisiones para la incorporación de conocimientos, informaciones, procedimientos y mecanismos de gestión de calidad.

El rol y participación del intendente es fundamental para liderar el proceso, así como el acompañamiento de la Junta Municipal para apoyar las decisiones y transformarlas en ordenanzas municipales.

En cuanto a la relación municipal con las organizaciones sociales, se ha trabajado en dos ámbitos. Por un lado, apuntando a fortalecer a la Municipalidad en su capacidad de organizar e instalar mecanismos que permitan la participación de los sectores organizados del municipio y, por otro lado, trabajando con los líderes o representantes de las organizaciones sociales para el fortalecimiento de sus capacidades de participación y gestión con la municipalidad.



Taller de diagnóstico y planificación con la comunidad en el municipio de Coronel Oviedo - 2007.

Durante los meses de desarrollo de la asistencia técnica, se organizaron encuentros de diagnóstico con la comunidad, se realizaron talleres de capacitación a los líderes locales en temas relacionados al rol municipal en el desarrollo local, a los deberes y derechos de los contribuyentes, a la elaboración de proyectos comunitarios y a la participación y transparencia municipal mediante las audiencias públicas de presupuesto y rendiciones de cuentas.

La propuesta metodológica es básicamente la de desarrollar capacidades en el actor gubernamental (municipal) y el actor civil (organizaciones de ciudadanos) para que la democracia funcione en el nivel local, con la mayor legitimidad y legitimación. Se trata de evitar que los gobiernos locales administren la cosa pública como si fuera un capital privado de las autoridades y que la ciudadanía adquiera su condición de tal, en el proceso de interacción con sus gobernantes.

Varias de las Municipalidades a las que se les ofreció la asistencia técnica en lo ejes del MIDAMOS no rindieron según las expectativas. A otras les resultó muy pesada la asistencia técnica, pues cayeron en cuenta que el esfuerzo por mejorar la gobernanza en el municipio, requiere de esfuerzos propios de autoridades y



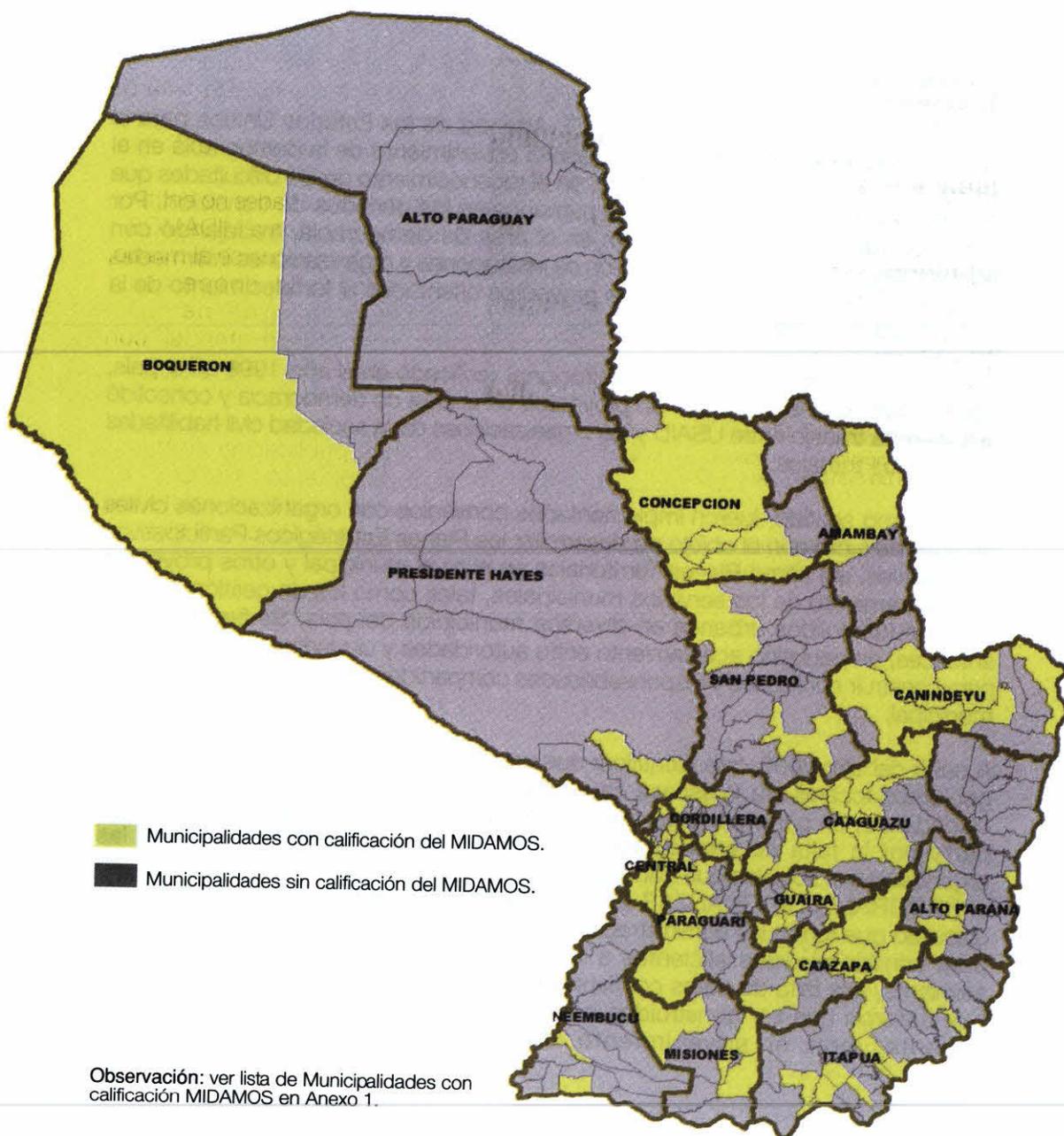
Taller de diagnóstico y planificación con funcionarios municipales de San Bernardino - 2007

técnica a 37 municipios evaluados durante los años 2006 a 2009 con el sistema MIDAMOS y la mejoría en la gestión obtenida luego de su implementación.

funcionarios, no pudiendo ser suplido el desgano y la falta de compromiso interno, con la asistencia técnica externa.

Otras municipalidades no entraron a aceptar el sistema MIDAMOS o no pudieron adecuarse al mismo, por exceso de cooperación externa y falta de personal contraparte para atender con suficiencia las tareas encomendadas.

Con esta publicación se busca socializar los resultados obtenidos por un proyecto de asistencia



- Municipalidades con calificación del MIDAMOS.
- Municipalidades sin calificación del MIDAMOS.

Observación: ver lista de Municipalidades con calificación MIDAMOS en Anexo 1.

## ¿QUÉ ES EL SISTEMA MIDAMOS?

### Orígenes

La cooperación internacional de USAID -Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional-, ha definido con el advenimiento de la democracia en el Paraguay, la necesidad de fortalecerla, en el reconocimiento de las dificultades que se verifican en los comportamientos humanos en los períodos de transición. Por ello abrió ventanas de cooperación en el área de democracia, trabajando con recursos asignados para la contratación de instituciones y organizaciones intermedias con capacidad para el desarrollo de proyectos orientados al fortalecimiento de la democracia en el Paraguay.

El intento de quiebre del orden constitucional verificado en el año 1996 en el país, justificó más aún, el desarrollo de proyectos en el área de democracia y consolidó una línea de trabajo entre USAID y las organizaciones de la sociedad civil habilitadas para dichos trabajos.

En el mismo sentido, fueron implementados convenios con organizaciones civiles sin fines de lucro con el objeto de desarrollar los Planes Estratégicos Participativos Municipales, así como Planes Territoriales en el nivel municipal y otros proyectos de mejoramiento de los servicios municipales, tales como los de gestión integral de residuos sólidos urbanos en diversos municipios del país. Se fue gestando entonces, un paulatino acercamiento entre autoridades y ciudadanos, como medio para construir confianzas y responsabilidades compartidas en la gestión del gobierno municipal.

A partir del año 2000, tras identificar que uno de los principales problemas de los gobiernos locales era la escasa capacidad municipal de prestar servicios a sus ciudadanos, en parte por la carencia de recursos económicos y financieros y en parte por la falta de capacidades suficientes para la gestión municipal, las organizaciones sociales que trabajaban con la cooperación de USAID, estructuran el PROGRAMA DE FINANZAS MUNICIPALES, bajo el supuesto que la mayor dificultad que tenían las administraciones locales era la falta de recursos financieros para brindar servicios eficientes a la sociedad. Dicho supuesto estaba ligado asimismo, a la falta de datos confiables en los municipios, datos e informaciones que tuvieron que ser construidos o reconstruidos a partir de la década de los noventa, con el advenimiento del proceso de descentralización.

Las primeras actividades enmarcadas en el Programa de Finanzas Municipales fueron aquellas relacionadas a la mejora de la gestión de recaudaciones, a la creación de bases de datos confiables, al desarrollo de mecanismos y procedimientos adecuados para la gestión de la cobranza de los impuestos a los ciudadanos y la efectiva asignación de los recursos municipales a la mejora de los servicios públicos.

En ese escenario, el Programa de Gestión Ambiental y Desarrollo Local de Alter Vida y el Proyecto Finanzas Municipales USAID/Chemonics, fueron las instituciones que trabajaron con los gobiernos locales, incorporando herramientas que coadyuvaran a mejorar los ingresos municipales, delineándose a partir de ello, un sistema de indicadores y parámetros que hizo posible medir el grado de desarrollo y el incremento de las capacidades de funcionarios y autoridades.

El diagnóstico de la situación inicial en varios municipios, perfiló asimismo el desarrollo de la línea de base de la asistencia técnica a ser implementada y permitió medir no solo el desempeño institucional municipal sino el de la propia asistencia técnica. La metodología fue mostrándose interactiva y de generación de importantes aprendizajes, lo que a su vez, permitió identificar la pertinencia y necesidad de concreción del Instrumento de Medición del Desempeño MIDAMOS.

A partir de entonces, se trabaja durante el año 2005, en la construcción del primer instrumento el Sistema de Medición del Desempeño Municipal, el cual es aplicado a 13 municipalidades, revisado y luego ajustado. En el 2006, el MIDAMOS es presentado a otras organizaciones y agencias de cooperación y promovido para ser utilizado en un universo mayor de municipalidades, haciéndose no obstante la salvedad que el instrumento es aplicable en mejores condiciones en municipios medianos y grandes.

El instrumento MIDAMOS logra captar el interés de la cooperación internacional y así, se suman a la iniciativa, la GTZ -Cooperación Alemana- y la JICA -Cooperación Japonesa-, con el objetivo de utilizar el MIDAMOS como herramienta de línea de base para posibles áreas de intervención.

Sin embargo, faltaba completar el espectro de organizaciones que deberían formar parte del Sistema MIDAMOS para que sea un instrumento nacido con espíritu ético, y por tal motivo, se definió la necesidad de disponer de tres tipos de instituciones u organizaciones con roles claramente demarcados para la implementación y fortalecimiento del Sistema MIDAMOS. Ellas son:

- a- Un entidad ACREDITADORA, que realiza la actividad de certificar a las organizaciones y consultoras que pueden implementar las mediciones del MIDAMOS en los Municipios. Esta entidad debería ser una sola institución y sería encargada asimismo, de contratar a las consultoras para realizar los primeros servicios de medición del desempeño en las municipalidades, independientemente de la asistencia técnica brindada por otras. Este rol fue asignado al CIRD -Centro de Información y Recursos para el Desarrollo-.
- b- Entidades u organizaciones, denominadas AGENCIAS CALIFICADORAS - ACAS, las que pueden ser organizaciones no gubernamentales o consultoras que solamente realizan las actividades de medición del desempeño municipal, utilizando la herramienta MIDAMOS.
- c- Organizaciones o consultoras que realizan la ASISTENCIA TÉCNICA a las municipalidades, tomando como referencia los indicadores del MIDAMOS.

Las organizaciones del ítem b. y c. pueden realizar la calificación como la asistencia técnica, pero no en el mismo municipio, es decir, lo que se pretende en el sistema MIDAMOS es darle la mayor neutralidad posible, en el sentido que una ONG que brinda asistencia técnica a una municipalidad, no podría evaluar el desempeño en los ejes del MIDAMOS en el mismo municipio, pues su visión sería totalmente parcial y subjetiva, lo que podría hacer caer en descrédito la herramienta MIDAMOS.

La herramienta MIDAMOS es revisada permanentemente por un COMITÉ TÉCNICO, formado por las instituciones acreditadoras, las ACAS, las que brindan asistencia técnica y varias organizaciones de cooperación internacional. El Comité Técnico define los cambios o ajustes que pueden realizarse a la herramienta.

El Sistema MIDAMOS está necesitando hoy, algunos ajustes en su implementación y entre ellos, lo más importante se refiere a la adecuación que debe realizarse al instrumento para aplicar a los municipios de menores recursos. Por otra parte, en el Comité Técnico se señaló la necesidad de cruzar los datos generados por el MIDAMOS en un municipio, con el análisis de la percepción ciudadana sobre la Gestión Municipal.

Ello se debe a que se han encontrado diferencias entre los números y ponderaciones que surgen del MIDAMOS con lo que piensa y siente el ciudadano en varios municipios. Se trata entonces, de darle al instrumento la mayor fiabilidad posible y ello podrá lograrse a través del ejercicio de la participación ciudadana.

## Descripción del MIDAMOS

Es un sistema de medición del desempeño municipal que ha demostrado utilidad como herramienta de diagnóstico, de evaluación de gestión y de orientación de las acciones municipales. La ventaja de este instrumento es que no solo logra medir parámetros de eficiencia y eficacia, sino que también permite una revisión permanente y dinámica de áreas específicas de modo a brindar una mejor gestión desde lo público a los ciudadanos del municipio.

El sistema está dirigido a intendentes/as, miembros/as de Juntas Municipales, técnicos/as del ámbito municipal, así como a funcionarios/as municipales de nivel de jefatura o dirección, como herramienta que oriente el mejoramiento de la gestión municipal. El MIDAMOS contiene una guía de uso, con la descripción de los indicadores y las fichas de los mismos.

El MIDAMOS fue desarrollado por Alter Vida/GEAM con la cooperación de la Agencia del Gobierno de los Estados Unidos de América para el Desarrollo Internacional (USAID). Se realizaron mediciones piloto en varias municipalidades entre 2005 y 2006.

A partir del año 2006 fue encomendada a la Fundación CIRD la aplicación de la herramienta a mayor escala, la selección y certificación de Agencia Calificadoras Autorizadas, la promoción y uso del MIDAMOS en municipios seleccionados, la difusión de los resultados y la búsqueda de apoyo de autoridades nacionales, agencias de desarrollo y la ciudadanía en general.

A partir del año 2007 el MIDAMOS cuenta con la cooperación de las organizaciones GTZ, JICA, y MOISES BERTONI, entidades interesadas en el desarrollo de los gobiernos municipales.

Es un sistema que se encuadra en los objetivos generales de este trabajo: la promoción en el ámbito de los gobiernos municipales de una visión de buena gobernanza a través de la aplicación de mecanismos que permitan la identificación de problemas en las áreas principales de intervención y las consecuentes acciones a ser realizadas a fin de mejorar la calidad de gestión.

El MIDAMOS brinda la oportunidad de una revisión proactiva y permanente de la gestión municipal permitiendo visualizar las correcciones estratégicas necesarias

para optimizar el sistema administrativo. Se trata de una herramienta que cuenta con cinco ejes de evaluación de la gestión municipal que representan las “bases de la gestión de buena gobernanza” y que incluyen en la evaluación no solo a la estructura pública, sino a varios sectores de la sociedad civil.

Dichos ejes son los siguientes: 1) Gestión financiera, 2) Gestión Operativa, 3) Gestión de servicios, 4) Gestión Democrática y Participativa y, 5) Gestión Legislativa. Cada uno de los cinco ejes cuenta con indicadores que ayudan al análisis y la ponderación global de cada área.

En la siguiente tabla se establecen las principales áreas de evaluación de cada uno de dichos ejes:

<b>EJE</b>	<b>OBJETIVOS</b>
<b>Gestión Financiera:</b>	En este eje se califican los aspectos relacionados a la administración de los recursos financieros municipales, incluyendo la gestión de los ingresos, los gastos, las cuentas a cobrar y las cuentas a pagar, los controles internos y externos, el proceso y emisión de los estados financieros, las proyecciones y los presupuestos.
<b>Gestión Operativa:</b>	El eje apunta a evaluar la existencia y el grado de implementación o desarrollo de procesos de planificación operativa al interior de las municipalidades y a determinar la manera en que éstos contribuyen al logro de los objetivos.
<b>Gestión de Servicios:</b>	En este eje se evalúa la capacidad de la administración municipal de brindar los servicios.
<b>Gestión Democrática y Participativa:</b>	Este eje evalúa la capacidad institucional de vincularse con los principales estamentos internos de la institución como la Intendencia, la Junta Municipal, el funcionariado y la sociedad civil, a través del grado de participación que da a éstos en el acceso a la información, la definición e implementación de planes y proyectos y la participación en la toma de decisiones. Asimismo, mide la vinculación con las instituciones del gobierno nacional y departamental.
<b>Gestión Legislativa:</b>	Este eje evalúa el grado de desarrollo de propuestas normativas que promueven e impulsan el desarrollo y el logro de los objetivos municipales y comunitarios, los vínculos con la sociedad civil, así como el grado de complementación en el trabajo con la Intendencia y la ciudadanía, mediante el apoyo del Legislativo en el fortalecimiento de los procesos y mecanismos de participación de la comunidad.

El MIDAMOS establece una escala de calificación que va desde la calificación A hasta la calificación E. En el siguiente cuadro se observa la equivalencia entre la calificación, el puntaje y las observaciones pertinentes.

<b>CALIFICACIÓN</b>	<b>PUNTAJE GLOBAL</b>	<b>OBSERVACIONES</b>
<b>Calificación A</b>	De 4.6 a 5	Es la máxima calificación. Todas las áreas tienen el máximo de la puntuación y se encuentran incorporando elementos de buena gobernanza.
<b>Calificación B</b>	De 3.6 a 4.5	Buena gestión administrativa, tiene programas sólidos operativos y de servicios, mantiene vínculos con la comunidad, pero existen algunos aspectos a corregir
<b>Calificación C</b>	De 2.6 a 3.5	Dificultades en las gestiones administrativas según la evaluación de indicadores claves. Aquí se requiere una asistencia técnica específica y aplicar medidas correctivas, pero a pesar de las debilidades se puede llegar al éxito con un apoyo preciso a través de asistencia técnica
<b>Calificación D</b>	De 2 a 2.5	Serias dificultades para administrar sus recursos, implementar políticas financieras, operativas y de servicios y tiene escaso vínculo con la comunidad. Solo a través de programas de ajuste estructural pueden reencauzarse hacia una gestión eficaz
<b>Calificación E</b>	Menor a 1.9	Mal desempeño de las autoridades municipales. Indica la alta probabilidad de crisis en la Municipalidad. Es una institución que requiere de cambios profundos e inmediatos

En el cuadro siguiente se observa la matriz de ponderación de cada uno de los cinco ejes:

<b>EJES</b>	<b>PONDERACIÓN GLOBAL</b>
1. Gestión Financiera	20 %
2. Gestión Operativa	16 %
3. Gestión de Servicios	24 %
4. Gestión Democrática y Participativa	25 %
5. Gestión Legislativa	15 %
<b>TOTAL</b>	<b>100 %</b>

La matriz de ponderación según indicadores por ejes se ofrece en el siguiente cuadro:

<b>EJE 1</b>	<b>INDICADORES</b>	<b>PONDERACION INDICADOR</b>
<b>GESTIÓN FINANCIERA</b>	1.1. Financiamiento operativo	2 %
	1.2. Capacidad de Inversión con recursos propios	2 %
	1.3. Eficacia de cobro del impuesto inmobiliario	2 %
	1.4. Inversión Social	2 %
	1.5. Capacidad de pago con recursos propios	2 %
	1.6. Proceso y emisión de los estados financieros	2 %
	1.7. Programación presupuestaria	2 %
	1.8. Procesos de pago	2 %
	1.9. Gestión de recaudación	2 %
	1.10. Gestión de catastro	2 %
	<b>TOTAL</b>	<b>20%</b>

<b>EJE 2</b>	<b>INDICADORES</b>	<b>PONDERACIÓN INDICADOR</b>
<b>GESTIÓN OPERATIVA</b>	2.1-Eficiencia operativa del personal municipal	2 %
	2.2-Flexibilidad del gasto corriente ajustado	2 %
	2.3-Capacidad tecnológica	2 %
	2.4-Sistema de planificación municipal	2 %
	2.5-Sistema de Recursos Humanos	3 %
	2.6-Procedimiento de adquisiciones	2 %
	2.7-Planeación e implementación de inversiones con recursos de royalties	3 %
	<b>TOTAL</b>	<b>16 %</b>
<b>EJE 3</b>	<b>INDICADORES</b>	<b>PONDERACIÓN INDICADOR</b>
<b>GESTIÓN DE SERVICIOS</b>	3.1-Servicios prestados	7 %
	3.2-Cobertura de servicios principales	7 %
	3.3-Calidad de servicios principales	7 %
	3.4-Calidad ambiental	3 %
	<b>TOTAL</b>	<b>24 %</b>
<b>EJE 4</b>	<b>INDICADORES</b>	<b>PONDERACIÓN INDICADOR</b>
<b>GESTIÓN DEMOCRÁTICA Y PARTICIPATIVA</b>	4.1-Participación y transparencia municipal	3 %
	4.2-Mecanismos de participación ciudadana	6 %
	4.3-Sostenibilidad de la participación ciudadana	2 %
	4.4-Rendición de cuentas y responsabilidad	4 %
	4.5-Trasparencia con la comunidad	5 %
	4.6-Relacionamiento entre niveles de gobierno	3 %
	4.7- Promoción de género	2 %
	<b>TOTAL</b>	<b>25 %</b>
<b>EJE 5</b>	<b>INDICADORES</b>	<b>PONDERACIÓN INDICADOR</b>
<b>GESTIÓN LEGISLATIVA</b>	5.1-Eficiencia legislativa	5%
	5.2- Eficiencia técnica operativa	5%
	5.3-Trasparencia y participación	5%
	<b>TOTAL</b>	<b>15 %</b>

## SITUACIÓN GENERAL DE LAS MUNICIPALIDADES EVALUADAS

A lo largo de estos años de trabajo con municipalidades fue posible identificar las principales necesidades de las instituciones. Se ha brindado asistencia técnica a municipalidades de todos los grupos o categorías establecidas por la ley 1294/87, Orgánica Municipal.

Como manifestamos al comienzo de este material, la mayoría de las municipalidades comparten las dificultades inherentes a realizar una gestión administrativa eficaz y eficiente. En este sentido, podemos enumerar algunos de los factores que, de modo general, más inciden en la gestión:

- el escaso conocimiento sobre la normativa municipal y nacional, y su modalidad de aplicación,
- las estructuras organizativas débiles,
- los recursos humanos insuficientes o con escasa capacidad de gerenciamiento,
- la escasa o nula existencia de planes de desarrollo local,
- las bases de datos de contribuyentes desactualizados e inconsistentes,
- la indefinición de procedimientos financieros y operativos,
- las ejecuciones presupuestarias deficitarias,
- la escasa cobertura de los servicios municipales en cantidad y calidad,
- la escasa capacidad de las municipalidades para responder a las necesidades más sensibles de las comunidades,
- la escasa participación de la comunidad en el control de la gestión pública,
- la escasa transparencia en el uso de los recursos públicos.

Al cierre de la asistencia técnica, GEAM ha querido realizar una evaluación de los resultados logrados mediante entrevistas con las autoridades municipales, funcionarios y representantes de la sociedad civil con el objeto de captar la percepción sobre el grado de apropiación del MIDAMOS como instrumento de evaluación y orientación del desempeño municipal.

Los municipios fueron seleccionados aleatoriamente de entre los que han recibido asistencia técnica de GEAM, algunos de los que fueron asistidos por la GTZ y los que no recibieron ninguna asistencia técnica. Se tomaron en cuenta municipalidades del área metropolitana de la Capital, así como municipalidades de Itapúa, Alto Paraná, Guairá, Misiones, Concepción y Caaguazú.

Para dicho análisis, se estructuró una planilla de comparación con todas las calificaciones de las municipalidades. En algunos casos, las municipalidades cuentan

con una sola medición y en otros casos hay hasta cuatro mediciones, realizadas entre los años 2006 y 2009. Esto da la pauta del grado de participación de las municipalidades dentro del sistema.

En cuanto a la escala de medición del MIDAMOS, la calificación es considerada buena a partir de 3,6. No obstante, para este trabajo hemos considerado como altamente valorables los siguientes criterios:

- **la municipalidad que tiene 3 o más como calificación** está por encima del promedio general y aunque tenga dificultades en la gestión, con medidas correctivas éstas puede ser superadas y mejoradas sustancialmente;
- **las municipalidades que han incrementado significativamente su calificación aumentando uno o más puntos entre la primera y la siguiente medición** demuestra una notable capacidad de corregir los defectos detectados. Es el caso, por ejemplo, de un municipio que en la primera evaluación obtiene 1,79 en la escala de 1 a 5 y en la siguiente medición logra 2.79 o más.

Desde la perspectiva técnica, las municipalidades han respondido de forma distinta a la aplicación del sistema y a la asistencia técnica. Algunas de ellas consideraron que han agregado valor a la calidad de la gestión institucional; otras no han podido capitalizar suficientemente los aportes y beneficios de las capacitaciones de la asistencia, debido frecuentemente a la escasa gobernabilidad interna, es decir la falta de apoyo de las juntas municipales y de los propios funcionarios para instalar los cambios.

También es importante mencionar, que en el afán de mejorar sus calificaciones y quedar bien posicionadas en el ranking, algunas municipalidades establecen los cambios o mejoras sin haberse apropiado del sistema como herramienta de gestión. Con ello se quiere significar que el MIDAMOS puede ser utilizado solamente como instrumento de Gestión Municipal, sin que implique la obligatoriedad de la administración municipal, de aplicar la medición de su gestión con dicho instrumento de medición.

La ductilidad del instrumento MIDAMOS deviene asimismo de la falta de obligatoriedad de su uso, puesto que constituye hasta la fecha, un instrumento desarrollado desde la sociedad civil, con el apoyo de la cooperación internacional. Los resultados positivos pueden observarse en todas las áreas de trabajo de las

municipalidades (financiera, operativa, legislativa, democrática y de servicios).  
Mencionamos algunos:

- las municipalidades han diseñado e implementado planes operativos de mejora referidos a los indicadores del MIDAMOS,
- las capacitaciones beneficiaron directamente a intendentes, funcionarios y concejales.
- las municipalidades mejoraron sus bases de datos de contribuyentes (bases de datos catastrales) para el cobro de impuestos y tasas,
- las municipalidades mejoraron sus ingresos propios mediante una gestión de cobranzas organizada y adecuada,
- las municipalidades definieron sus organigramas o estructuras internas y sus manuales de funciones,
- las municipalidades establecieron procedimientos correctos de actualización de informaciones, de liquidación de los impuestos, de notificaciones a contribuyentes,
- las municipalidades elaboraron y aplicaron correctamente sus planes de contrataciones públicas,
- las municipalidades han incorporado y realizado mecanismos de participación ciudadana (audiencias públicas de presupuesto) y transparencia (rendiciones de cuentas, ordenanzas de acceso a la información pública),
- las municipalidades han aumentado la cantidad y calidad de servicios a los ciudadanos (mejoras en la recolección y disposición de residuos, en el matadero municipal, en el servicio de tránsito y policía municipal, en la recepción y aprobación de planos de construcción, entre otros),
- las municipalidades han aprobado resoluciones y ordenanzas fundamentales que regulan la vida del municipio, relacionadas a los procedimientos y servicios a los ciudadanos.

Las municipalidades que han obtenido calificaciones significativas, han incorporado adecuadamente procedimientos administrativos, financieros, presupuestarios, operativos y contables; han incrementado su capacidad tecnológica modernizando e incorporando sistemas informáticos y equipos en la gestión de los procesos internos; han establecido prioridades y pautas de eficiencia en la prestación de servicios; han mejorado el sistema de recursos humanos mediante capacitaciones e incorporación de personal más calificado y han trabajado con sus comunidades en el diagnóstico, priorización y atención de sus necesidades mediante la incorporación de mecanismos de participación y transparencia.

Municipalidades con al menos 2 mediciones y calificación superior a 3.

<b>Departamento</b>	<b>Municipalidad</b>	<b>Medición inicial</b>	<b>Medición final</b>
Caaguazú	Caaguazú	3,12	4,52
Caaguazú	Coronel Oviedo	3,92	4,19
Alto Paraná	Presidente Franco	2,56	4,14
Ñeembucú	Pilar	2,58	4,02
Itapúa	Bella Vista	3,30	4,01
Presidente Hayes	Benjamín Aceval	2,44	3,97
Alto Paraná	Santa Rita	2,46	3,97
Central	Itá	2,94	3,96
Alto Paraná	Juan León Mallorquín	2,84	3,92
Itapúa	Alto Verá	3,35	3,90
Caaguazú	Juan Eulogio Estigarribia	2,20	3,88
Central	Limpio	3,08	3,81
Caaguazú	San José de los Arroyos	1,79	3,79
Central	Ypacaraí	3,55	3,75
Paraguarí	Paraguarí	2,35	3,74
Central	Ñemby	3,42	3,73
Central	Areguá	2,68	3,70
Cordillera	Emboscada	2,24	3,65
Central	Lambaré	2,45	3,63
Guairá	Villarrica	3,09	En proceso
Cordillera	Caacupé	3,48	En proceso
Itapúa	Obligado	3,66	3,98
Cordillera	Piribebuy	3,38	En proceso
Paraguarí	Yaguarón	3,05	En proceso
Paraguarí	Caapucú	3,02	3,45
Cordillera	San Bernardino	2,42	3,42
Caazapá	San Juan Nepomuceno	2,52	3,42
Itapúa	Tomás Romero Pereira	2,69	3,40
Central	Capiatá	2,08	3,38

<b>Departamento</b>	<b>Municipalidad</b>	<b>Medición inicial</b>	<b>Medición final</b>
Concepción	Concepción	3,10	3,33
Amambay	Pedro Juan Caballero	1,99	3,27
Canindeyú	Salto del Guairá	2,34	3,26
Canindeyú	Katueté	2,71	3,25
Concepción	Loreto	2,75	3,24
Central	Itauguá	1,98	3,20
Itapúa	Coronel Bogado	3,10	3,17
Caazapá	Tavaí	2,19	3,16
Canindeyú	Curuguaty	2,16	3,07
Caaguazú	R.I. 3 Corrales	2,61	3,07
Paraguarí	Carapeguá	2,81	3,01

Municipalidades con calificación menor a 3, pero con mejora sustancial

<b>Departamento</b>	<b>Municipalidad</b>	<b>Medición inicial</b>	<b>Medición final</b>
Ñeembucú	Mayor José de Jesús Martínez	1,77	2,95
Caaguazú	San Joaquín	1,64	2,93
Caazapá	Coronel Maciel	1,69	2,89
Caaguazú	3 de Febrero	1,44	2,70
Caaguazú	Cecilio Báez	1,23	2,55

Fuente de información CIRD - Datos de calificaciones obtenidas hasta el 10 de noviembre de 2009

## COMENTARIOS DE LOS RESULTADOS Y ENTREVISTAS

- El primer dato relevante se obtiene al observar los resultados en los municipios en los que fue posible realizar dos o más mediciones. En casi todos los casos se observa un proceso ascendente en el que, partiendo de un puntaje inicial bajo se produce un aumento de la calificación -que en algunos casos es significativo y en otros no tanto-, indicador de que la herramienta utilizada, el sistema MIDAMOS, produjo efectos favorables en la gestión administrativa. Estos resultados auspiciosos están vinculados a la incorporación paulatina del instrumento a los mecanismos de gestión municipal, a la gradual mejor comprensión de su funcionamiento y utilidad y a un variable nivel de acompañamiento.
- La experiencia ha demostrado que a mayor cantidad de mediciones, hay mayor oportunidad de incorporar modificaciones que mejoren la gestión, siempre que exista una decisión política orientada a ese objetivo. La sistematización de las mediciones ofrece parámetros fiables de evaluación de las mejoras introducidas.
- Es posible diferenciar dos grupos entre los municipios que se avinieron a implementar el MIDAMOS. En el primero de ellos están las municipalidades que lo incorporaron como un instrumento de optimización de su práctica administrativa. En el otro grupo están aquellas que visualizaron al MIDAMOS como una suerte de obligación, como un convenio firmado que debía ser cumplido sin asumir en el fondo su verdadera finalidad de transformarse en un instrumento de trabajo cotidiano.
- Que un municipio esté dentro del primero o el segundo grupo antes citados depende fundamentalmente de la visión de la autoridad municipal. Nuestro trabajo de campo nos permite afirmar que si al intendente municipal el MIDAMOS le parece un instrumento importante para mejorar su gestión administrativa, el mismo es incorporado e implementado de modo continuo por lo menos mientras dure su mandato. Cuando el MIDAMOS es aceptado apenas como un peso ineludible se transforma en una carga extra de la burocracia municipal, sus efectos son más limitados y su sostenibilidad, dudosa.
- Es indispensable resaltar que la incorporación efectiva del MIDAMOS es una decisión efectiva del intendente municipal quien, como administrador de los recursos públicos, tiene a su cargo la opción de desarrollar o no formas más eficientes y modernas de gestión. Si el intendente municipal y sus funcionarios clave están convencidos de la conveniencia del sistema, éste es adoptado por la estructura burocrática con mayor rapidez y mejores resultados.

- Cuando la principal autoridad municipal se involucra poco o nada en el manejo del sistema, su seguimiento es delegado en algún funcionario de confianza que centraliza la información. Nuestra experiencia de campo demuestra que, en estos casos, el proceso de construcción de capacidades y socialización de conocimientos se vuelve mucho más lento y limitado. Cuando los funcionarios realizan las actividades “ordenadas” por sus jefes, pero sin comprender el por qué de los nuevos procedimientos, tienen un menor nivel de apropiación y el rendimiento del sistema disminuye. Esta constatación -una de las debilidades más sensibles encontradas en los municipios- es fundamental a la hora de pensar en la sostenibilidad de la herramienta a largo plazo.
- La constatación clara de que el sistema MIDAMOS constituye una herramienta muy útil en el proceso de construcción de capital social y mejora de la gestión municipal, debe ser contrastada con el pre requisito que también se convierte en su mayor debilidad: la apropiación genuina del mismo por parte de las autoridades municipales. En las ciudades en las que el intendente sabe vagamente lo que es el MIDAMOS; en las que solo algunos funcionarios manejan sus ejes de evaluación; en la que es considerado un mero convenio a cumplir, los resultados no son satisfactorios. Por el contrario, en las ciudades en donde fue visibilizado como un proceso de incorporación de conocimientos y de prácticas que van más allá de la mera puntuación, se convirtió en herramienta de buena gobernanza y ha permitido romper con antiguas prácticas públicas muy enclavadas en nuestra realidad.
- Es interesante destacar que las implicancias políticas y administrativas de la adaptación del MIDAMOS pueden ser vistas tanto como una amenaza, como una oportunidad. Es una amenaza en tanto transparenta muchos de los procesos administrativos e involucra fuertemente a la comunidad en el conocimiento del funcionamiento de los mecanismos internos municipales. Esta apertura puede ser temida por autoridades con una concepción personalista o autoritaria de la gestión pública. En cambio, es una oportunidad indudable para optimizar prácticas que lleven a una democratización de los trámites municipales y acerquen a la ciudadanía a participar y controlar en el manejo administrativo de la ciudad.
- Los municipios que obtuvieron los mejores resultados en el sistema de evaluación utilizado en este trabajo son, en general, aquellos dirigidos por autoridades que tienen esta visión diferente de la gestión. Sin embargo, la aprehensión del MIDAMOS por parte de estas autoridades municipales, sus funcionarios y la comunidad toda, nunca es un proceso inmediato, sino gradual. Una larga tradición instalada en los

municipios obliga a vencer resistencias iniciales basadas en prácticas prebendarias y clientelísticas, en el tráfico de influencias, en el sectarismo partidario y en la cultura que alienta un escaso nivel de transparencia. Pese a que se ha generalizado la adopción de un discurso democrático, con frecuencia éste solo sirve de cortina para ocultar antiguas costumbres de amiguismo y corrupción.

- Pese a la persistencia de estos vicios en las municipalidades, es indudable que existen cambios y avances significativos. Se evidencia un esfuerzo por invertir en la mayor capacitación del funcionariado municipal; existe una visión mucho más amplia de los alcances de la acción municipal; hay una creciente colaboración con otras organizaciones e instituciones locales, departamentales y nacionales y se comprueba, en general, una mayor profesionalización de la labor municipal comparándola con la de algunos años atrás. Al mismo tiempo, también la ciudadanía ha venido cambiando sus exigencias hacia las autoridades locales. La participación ciudadana y la demanda de mejor información son percibidos hoy como derechos inherentes al ciudadano/a en la misma medida en que existe un mayor conocimiento de los roles, atribuciones y mecanismos de funcionamiento de la vida municipal. Si bien la autoridad municipal es visualizada hoy como una persona que administra los recursos de la comunidad y está al servicio de la misma, aún falta un buen trecho de práctica democrática para pasar del discurso al efectivo empoderamiento ciudadano.
- Es necesario recordar que los municipios que han mostrado un buen desempeño en la evaluación del MIDAMOS, lo hicieron con asistencia técnica permanente e ininterrumpida. En general, se manifiesta que los técnicos asesores constituyen un apoyo para orientar la misión y visión institucional. Esto plantea, sin embargo, desafíos a enfrentar en cuanto a la sustentabilidad del sistema en el tiempo.
- Hemos constatado una visión del sistema MIDAMOS que requiere una mejor contextualización futura. La mayor parte de las autoridades municipales lo percibe como un sistema de evaluación de su gestión destinado a ubicarla dentro de un ranking nacional. Por otra parte, si bien se identifica al MIDAMOS como un instrumento útil para tener informaciones sobre los aspectos débiles de las prácticas administrativas, las orientaciones que deberían llevar a corregirlas encuentran un cuello de botella común expresado por: a) las recomendaciones se asemejan a recetas generales que no siempre parten de la particular realidad local, b) no existe suficiente capacitación en la institución como para emprender la estrategia que corrija la debilidad señalada, c) el nivel de acompañamiento de la asistencia técnica es

insuficiente y no involucra a la cantidad suficiente de funcionarios, d) en la propia comunidad existen pocos actores capacitados para seguir el proceso, motivo por el cual no se da el “fenómeno de levadura” que permita transmitirlo a una mayor cantidad de personas, e) subsiste una gran resistencia al cambio de viejas prácticas administrativas, tanto por parte de funcionarios municipales, como por parte de ciudadanos que detentan el poder político o económico local que pueden ver afectadas sus influencias, f) con funcionarios mal pagados, pobremente capacitados y que desarrollan su trabajo en malas condiciones no es de extrañar que modificaciones en la rutina burocrática sean percibidas como un obligatorio trabajo extra y con fines poco evidentes.

- La mejora en la eficiencia de los mecanismos administrativos y la mayor participación ciudadana son los aportes del sistema MIDAMOS más valorados por las autoridades municipales y la comunidad. El primero de esos logros se traduce en un aumento de los ingresos y en mayor agilidad de los registros municipales. La “nueva” relación con la comunidad se trasunta en mecanismos más abiertos de participación ciudadana, la instalación de nuevos canales de comunicación y relacionamiento, en transferencia de recursos y en la adopción de proyectos originados en la propia comunidad.
- Debemos reconocer que el conocimiento del sistema MIDAMOS es aún bajo a nivel de la ciudadanía organizada, pero se puede percibir en las sucesivas visitas a las comunidades involucradas cómo se produce un avance consistente de un relacionamiento más activo con la acción municipal. En la medida que este proceso se consolida, también aumenta el nivel de exigencia y crítica hacia los mecanismos de información y transparencia ofrecidos por la institución municipal. La Municipalidad es visualizada como una institución más próxima al pueblo y se gesta una incipiente concepción de que se trata de una institución propiciadora del desarrollo local.
- Las autoridades municipales suelen aceptar a las organizaciones ciudadanas como una instancia válida de participación, pero tienen reparos cuándo éstas se visualizan como órganos de contraloría de la gestión comunal. Con frecuencia, esta participación tutelada o recortada se manifiesta por discursos públicos que valoran a la organización como respaldo y control de la gestión, como instancia de consulta y coordinación de planes de acción, mientras al mismo tiempo se articulan prácticas cotidianas que traban el efectivo acercamiento del ciudadano/a a la Municipalidad.

- Es importante mencionar que hoy en día existe un contexto nacional que ofrece mayores oportunidades para la construcción de una gestión más moderna desde las municipalidades. Muchos municipios han abierto sus puertas y, en otros, la comunidad local percibe colectivamente que deberían estar abiertas, porque ese es un derecho comunitario. Sin embargo el ejercicio real de ciudadanía es, en general, aún incipiente. No son muchas las ciudades en donde autoridad y comunidad pueden sentarse en igualdad de condiciones en una mesa de concertación y trabajar coordinadamente al servicio de las principales necesidades locales.
- La relativa debilidad de las organizaciones explica que la mayor parte de las demandas sean sectorizadas, con objetivos de corto plazo y de bajo impacto global. Una visión parcializada de la participación ciudadana dificulta que ésta se convierta en una herramienta de cambio y que los esfuerzos de la comunidad de enfoquen en la resolución de problemas puntuales. Así, si el intendente los resuelve es “bueno” y si no, es “malo”.
- Las políticas nacionales de transferencias condicionadas están debilitando cada vez más la organización de las comunidades al fomentar una suerte de “pereza” estructural y fiscal. El flujo regular y asegurado de los royalties alienta la fragmentación, incita a las autoridades municipales a trabajar solo con los sectores “menos problemáticos” o partidariamente afines y a la constitución de organizaciones sociales con el único fin de validar la gestión del intendente.
- Con el paso del tiempo se instala una gran aceptación de los mecanismos de transparencia adoptados en las municipalidades que implementaron el sistema MIDAMOS. En general, la gente lo manifiesta en frases como las que siguen:

*“ahora hablamos más con el intendente”*

*“presentamos nuestros proyectos y la Municipalidad nos da plata para ejecutarlos”*

*“nos enteramos de proyectos que se hacen en otras municipalidades y nos juntamos los vecinos para hacerlos con la Municipalidad de aquí”*

*“antes no sabíamos cuánta plata la Municipalidad recibe de los royalties de las represas, ahora por lo menos nos informan en qué se gastó”*

*“es novedoso ver en la Municipalidad los carteles que te muestran los sueldos del intendente y de los funcionarios municipales”*

*“ahora se sacan fotos de las obras hechas por la Municipalidad, antes ni sabíamos”*

*“la gente que participa en la organización es la que sabe más de lo que pasa en la municipalidad, esa gente que no sale de su casa, no sabe lo que pasa y es la que se queja mas”*

- En la mayoría de los municipios existe algún tipo de participación ciudadana a través de organizaciones distritales o zonales, que no tienen un funcionamiento orgánico taxativo, pero sí se reúnen cada cierto tiempo para tratar temas de índole comunitario. Allí se generan muchas de las acciones solidarias y de mejoramiento de la vida comunitaria (arreglo de plazas y calles, alcantarillado, comedores populares, iniciativas de arborización y producción, entre otros). Algunas de estas organizaciones trabajan conjuntamente con la autoridad municipal, lo que facilita el acercamiento con la institución y disminuye los posicionamientos críticos a la gestión del intendente.
- Por el contrario, es una constante la existencia de un bajo nivel de tolerancia a las críticas a la gestión municipal. Las mismas son personalizadas y suelen ser el inicio del quiebre del relacionamiento entre autoridad y comunidad:

*“el intendente no nos ayuda luego a nosotros porque no somos de su partido”*

*“él le ayuda a sus amigos nomás.”*

*“en balde le presentamos proyectos porque no nos hace caso”.*

- Es aquí cuando se da un fenómeno frecuentemente observado: la autoridad municipal impulsa organizaciones barriales, comunitarias o distritales con “su” gente y donde él mismo es presidente o miembro relevante. Esto dificulta la cohesión de la comunidad, diluye el posicionamiento crítico y la identidad como ciudadanos del municipio de quienes quedan relegados. Así, la organización es utilizada como mecanismo de validación de la gestión manteniendo un formato democrático. Una vez más, observamos el uso de un discurso democrático para encubrir prácticas poco transparentes, cuando no directamente corruptas.
- Como aportes finales de este trabajo debemos mencionar que durante los sucesivos años de asistencia técnica brindada por GEAM a las municipalidades, se han encontrado obstáculos críticos que incidieron en los procesos de fortalecimiento de las instituciones y de las organizaciones de la sociedad civil. Los procesos electorales municipales y nacionales, con sus respectivas elecciones internas de candidatos fueron un factor de influencia negativa por reavivar las tradicionales prácticas clientelares y la utilización de bienes y recursos públicos en campañas políticas.

- Otro fenómeno relacionado a lo anterior son los cambios de estilo en la gestión que se producen en las municipalidades luego del traspaso de mando de autoridades por otras de distinta línea política, luego de las elecciones. En ocasiones, se producen desarticulaciones de los equipos de trabajo conformados durante un periodo administrativo y su substitución por otro que no sustenta los procedimientos y mecanismos ya instalados.

## CONCLUSIONES FINALES

- En el actual escenario de la gestión pública paraguaya, tanto a nivel central como departamental, no existe un programa de fortalecimiento municipal en base a un instrumento común de medición y evaluación de la calidad de gestión. La experiencia del sistema MIDAMOS es única en el país y merece ser divulgada.
- Un sistema de estas características solo será sustentable en la medida que se instale una cultura de la gestión de calidad en las instituciones públicas. En ese sentido deben valorarse e incluso premiarse a las municipalidades que impulsen políticas de apropiación del instrumento para identificar los problemas y trabajar sobre sus debilidades.
- El MIDAMOS ha demostrado ser un sistema pasible de adecuarse a la realidad de municipalidades pequeñas, medianas y grandes. Se trata, no obstante, de un instrumento perfectible y que requiere ser mejorado para que pueda ser aplicado por las propias municipalidades con el objetivo de evaluar la evolución de los resultados a lo largo del periodo de gobierno.
- La garantía de mediciones adecuadas descansa en la correcta capacitación de las entidades calificadoras y en la seriedad y credibilidad del proceso de toma de datos y de validación de la documentación que avala los puntajes. Desde las municipalidades es fundamental una buena comprensión del sentido de las mediciones y la consiguiente respuesta objetiva a los requerimientos de documentos de respaldo de la gestión.
- El Paraguay debe avanzar hacia un sistema de gestión de calidad pública que abarque la coordinación y asignación de recursos necesarios en todos los niveles del gobierno: central, departamental y municipal.
- La información al ciudadano/a debe ser fortalecida, de manera que pueda ejercer efectivamente el derecho a conocer la utilización que el municipio da a los recursos públicos provenientes tanto de los ingresos propios como por transferencias de royalties.
- La gobernabilidad interna entre la Intendencia y la Junta Municipal, sumada al liderazgo del intendente, son claves para la instalación del MIDAMOS como instrumento de gestión.
- El MIDAMOS tiene más posibilidades de funcionar efectivamente en los municipios con mayor grado de organización ciudadana. Allí es percibido como una herramienta

que debe ser incorporada por la autoridad municipal y que permite hacer un seguimiento más objetivo de la gestión. Es por eso que el sistema ha buscado, a través de estos años, promover una cultura organizacional con actitudes guiadas por la ética, la transparencia y los valores democráticos.

- Además de algunas resistencias manifestadas por comportamientos que aparecieron durante la realización de la asistencia técnica a las municipalidades, en general puede afirmarse que el resultado logrado en los años de desarrollo e implementación del sistema MIDAMOS, es sumamente auspicioso. Ante la falta total de atención del gobierno central a las necesidades y expectativas de los gobiernos locales, de lograr avances significativos en la descentralización prometida, el MIDAMOS y otras asistencias técnicas desarrolladas por organizaciones, consultoras y agencias de cooperación internacional, son las únicas muestras rescatables de esfuerzos que apuntan al fortalecimiento de lo local, como forma de construcción del estado, desde abajo hacia arriba. Si a ello, se le suman las innumerables experiencias, con sus luces y sombras, de fortalecimiento de la sociedad civil y grupos comunitarios, se puede afirmar que la sociedad paraguaya ya no es la misma que al inicio de la democracia.
- No obstante, los logros obtenidos y los resultados promisorios que aparecen en los gobiernos locales, existen obstáculos que, con intencionalidad o no, sin entrar a juzgarlos, crean más problemas que soluciones y sobre los cuales es preciso lanzar más hipótesis y análisis. Entre ellos merecen citarse las transferencias del gobierno central hacia los gobiernos locales, en materia de royalties y compensaciones, que han venido generando una suerte de “pereza fiscal” en muchas municipalidades, las cuales, ante la seguridad de recepción de grandes cantidades de dinero anualmente, descuidan su función de recaudadoras de impuestos. Ello genera una mayor y creciente dependencia de las transferencias del gobierno central y en cierta medida una sujeción económica con derivaciones políticas.
- Los vicios acarreados en los procesos de transferencia vislumbran una crisis que se va incrementando, relacionada a la ruptura de la relación entre gobierno local y ciudadanos de la comunidad. Dicha relación, que estaba siendo construida en función de la asunción de responsabilidades compartidas y en el desarrollo de un círculo virtuoso (la municipalidad cobra sus impuestos y devuelve servicios más eficientes que hacen que los ciudadanos estén conformes con sus autoridades y lo demuestran pagando puntualmente sus impuestos) que beneficia tanto a la comunidad como a las autoridades políticas.

## ANEXO 1

### Planilla de municipalidades participantes del sistema MIDAMOS

Fuente: Los datos presentados abajo fueron consolidados de las planillas de CIRD y GEAM e incorporan a las Municipalidades que cuentan con al menos una medición entre los años 2006 y 2009.

Nº	Departamento	Municipalidad	Medición inicial	Medición final
1	San Pedro	San Estanislao	2,06	s/medición
2	San Pedro	San Pedro del Ycuamandyú	3,41	s/medición
3	Presidente Hayes	Benjamín Aceval	2,44	3,97
4	Paraguarí	Quiindy	2,83	s/medición
5	Paraguarí	Yaguarón	3,05	En proceso
6	Paraguarí	Paraguarí	2,35	3,74
7	Paraguarí	Carapeguá	2,81	3,01
8	Paraguarí	Caapucú	3,02	3,45
9	Paraguarí	Acahay	2,23	s/nota final
10	Ñeembucú	Pilar	2,58	4,02
11	Ñeembucú	Mayor José de Jesús Martínez	1,77	2,95
12	Misiones	Santiago	3,26	s/medición
13	Misiones	San Juan Bautista Misiones	2,95	En proceso
14	Misiones	Santa Rosa Misiones	3,25	s/medición
15	Itapúa	Fram	3,68	s/medición
16	Itapúa	Capitán Miranda	3,29	s/medición
17	Itapúa	Carmen del Paraná	3,44	s/medición
18	Itapúa	Yatyty	1,81	2,75
19	Itapúa	Tomás Romero Pereira	2,69	3,40
20	Itapúa	Obligado	3,66	3,98
21	Itapúa	Coronel Bogado	3,10	3,17
22	Itapúa	Bella Vista	3,30	4,01
23	Itapúa	Alto Verá	3,35	3,90
24	Itapúa	Naranjal	3,43	s/medición
25	Guairá	San Salvador	2,40	s/medición
26	Guairá	Fassardi	2,36	s/medición
27	Guairá	Villarrica	3,09	En proceso
28	Guairá	Mbocayaty del Guairá	3,07	s/medición
29	Guairá	Colonia Independencia	1,87	s/nota final
30	Guairá	Borja	1,77	2,36

Nº	Departamento	Municipalidad	Medición inicial	Medición final
31	Cordillera	Piribebuy	3,38	En proceso
32	Cordillera	Valenzuela	2,25	En proceso
33	Cordillera	San Bernardino	2,42	3,42
34	Cordillera	Itacurubí de la Cordillera	2,20	2,95
35	Cordillera	Eusebio Ayala	2,09	3,26
36	Cordillera	Emboscada	2,24	3,65
37	Cordillera	Arroyos y Esteros	3,91	s/nota final
38	Cordillera	Caacupé	3,48	En proceso
39	Concepción	Loreto	2,75	3,24
40	Concepción	Horqueta	2,88	s/medición
41	Concepción	Concepción	3,10	3,33
42	Concepción	Belén	2,60	2,48
43	Central	Nueva Italia	2,75	En proceso
44	Central	Ypané	2,57	En proceso
45	Central	Ypacarai	3,55	3,75
46	Central	Villeta	2,60	En proceso
47	Central	Villa Elisa	3,03	s/medición
48	Central	Itauguá	1,98	3,20
49	Central	Ñemby	3,42	3,73
50	Central	Mariano Roque Alonso	2,35	s/nota final
51	Central	Limpio	3,08	3,81
52	Central	Lambaré	2,45	3,63
53	Central	Itá	2,94	3,96
54	Central	Guarambaré	2,14	En proceso
55	Central	Fernando de la Mora	2,37	s/medición
56	Central	Capiatá	2,08	3,38
57	Central	Areguá	2,68	3,70
58	Canindeyú	Villa Ygatimi	1,96	2,08
59	Canindeyú	Salto del Guairá	2,34	3,26
60	Canindeyú	Katueté	2,71	3,25
61	Canindeyú	Curuguaty	2,16	3,07
62	Canindeyú	Corpus Christi	2,35	2,31
63	Caazapá	Abai	2,12	2,14
64	Caazapá	Tavaí	2,19	3,16
65	Caazapá	San Juan Nepomuceno	2,52	3,42
66	Caazapá	General Higinio Morínigo	1,94	2,35
67	Caazapá	Fulgencio Yegros	1,99	2,70
68	Caazapá	Coronel Maciel	1,69	2,89
69	Caazapá	Caazapá	2,46	En proceso
70	Caazapá	Buena Vista	2,05	2,29

Nº	Departamento	Municipalidad	Medición inicial	Medición final
71	Caaguazú	Yhú	2,21	2,73
72	Caaguazú	Vaquería	3,23	s/medición
73	Caaguazú	Simón Bolívar	1,86	2,38
74	Caaguazú	Santa Rosa del Mbutuy	1,73	2,67
75	Caaguazú	San José de los Arroyos	1,79	3,79
76	Caaguazú	San Joaquín	1,64	2,93
77	Caaguazú	R.I. 3 Corrales	2,61	3,07
78	Caaguazú	Juan Manuel Frutos	1,84	En proceso
79	Caaguazú	Juan Eulogio Estigarribia	2,20	3,88
80	Caaguazú	Cnel. Oviedo	3,92	4,19
81	Caaguazú	Cecilio Báez	1,23	2,55
82	Caaguazú	Caaguazú	3,12	4,52
83	Caaguazú	3 de Febrero	1,44	2,70
84	Amambay	Pedro Juan Caballero	1,99	3,27
85	Alto Paraná	Santa Rita	2,46	3,97
86	Alto Paraná	Presidente Franco	2,56	4,14
87	Alto Paraná	Juan León Mallorquín	2,84	3,92
88	Boquerón	Mariscal Estigarribia	3,91	s/medición

Fuente de información CIRD - Datos de calificaciones obtenidas hasta el 10 de noviembre de 2009

## **ANEXO 2**

**Equipo técnico de GEAM, Programa Buen Gobierno y Competencia Política,  
Componente Gestión Municipal, años 2006-2009.**

Dirección: Jorge Abbate

Coordinación General: Romy Mabel Vaesken Tribucio

### **Coordinaciones de áreas:**

Cira Novara - Participación

Dirma Franco - Finanzas municipales

Braulio Heyn - Finanzas municipales

Jerónimo Morel Meyer - Catastro

Jorge Pusineri - Servicios municipales

Roberto Zalazar - Servicios municipales

### **Técnicos de campo:**

Teresa Mereles - Técnica Participación

Luis Gayoso - Técnico Participación

Angel Estigarribia - Técnico Participación

Adrian Morinigo - Técnico Participación

Gustavo Torres - Técnico Participación

Yhelsom Huespe - Técnico Participación

Liza Cousiño - Técnica Participación

Magdalena Montiel - Finanzas - Finanzas Municipales

Norma Fariña - Finanzas Municipales

Mirtha Acha - Finanzas Municipales

María Hilda Lledó - Finanzas Municipales

Teresa Raidán - Finanzas Municipales

Guido Prieto - Finanzas Municipales

Vicente Monges - Finanzas Municipales

Jorge Azuaga - Finanzas Municipales

Oscar Vazquez - Gestión de Catastro

Jorge Amarilla - Gestión de Catastro  
Diego Demestri - Gestión de Catastro  
Blas Ocampo - Gestión de Catastro  
Pedro Alvarenga - Gestión de Catastro  
Mirian Mancuello - Servicios Municipales  
Felix Yegros - Servicios Municipales  
Cristian Escobar - Servicios Municipales

**Equipo de logística:**

María Paz Roca - Asistente de Coordinación  
Annie Granada - Comunicación y difusión  
Rosa Palazón - Comunicación y difusión  
Fabiola Alcorta - Comunicación y difusión  
Nancy Ocampo - Comunicación y difusión  
Carlos Sosa - Asistente

## BIBLIOGRAFÍA

- Manual MIDAMOS - USAID, GTZ, JICA, CIRD, GEAM / ALTER VIDA, CEAMSO, AUDICON, MCS, Asunción. Febrero 2007.
- Sistema de Indicadores de Medición al Desempeño Gubernamental - SIMDEG, Poder Legislativo del Estado de Campeche, Auditoría Supervisor del Estado de Campeche, ICMA, USAID. 2003.
- Guía para mejora de las Finanzas Municipales, Alter Vida, USAID, Finanzas Municipales (Municipios creciendo). Asunción 2004.
- Ley 1.294/87, Ley Orgánica Municipal
- SIDIM Asunción (Sistema de Diagnóstico Institucional Municipal de Asunción) Versión 1.1, Noviembre 1998. Municipalidad de Asunción.
- Documentos del Curso de Gestión de la Calidad en la Administración Pública. Fundación CEDDET, Fundación Carolina y Ministerio de Administraciones Publicas de España. Madrid, 2009.
- Metodología Para la Medición y Análisis del Desempeño Municipal. Departamento Nacional de Planeación de la República de Colombia. Mayo 2005.
- Serie de Manuales: Diseño de un sistema de medición de desempeño para evaluar la gestión municipal: una propuesta metodológica Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planeación económica y Social - ILPES, CEPAL Naciones Unidas. Julio 2002.

[www.geam.org.py](http://www.geam.org.py)  
[www.gestionmunicipal.org.py](http://www.gestionmunicipal.org.py)  
[www.midamos.org.py](http://www.midamos.org.py)

Este trabajo resume la experiencia de ALTER VIDA y GEAM en la implementación del Sistema MIDAMOS como instrumento de medición de la calidad de gestión y asistencia técnica en numerosas municipalidades paraguayas. El MIDAMOS es un instrumento que sistematiza las variables de los ejes financieros, operativos, de servicios y de capacidades democráticas, participativas y legislativas inherentes al buen gobierno municipal. A través de las mediciones es posible establecer los puntos débiles de la gestión administrativa y evaluar los resultados de las estrategias empleadas para su corrección.

Durante los últimos años, el Programa “Buen gobierno y competencia pública” promovió, asistió y evaluó a municipios nacionales. Los resultados de ese trabajo son comentados aquí con la intención de socializar las valiosas conclusiones a las que llegaron quienes participaron del mismo.

