

Proceso Aprendizaje Vinculado A Resultados en gestión financiera contable y auditoría interna

Adonis Hernández Zapata

I. Antecedentes

El Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal cuya finalidad es el fomento del desarrollo institucional de los municipios en general , el fortalecimiento de los gobiernos Locales y la Administración pública municipal, consciente de las necesidades y limitaciones que tienen los gobiernos locales para desarrollar capacidades técnicas en sus funcionarios y técnicos ha gestionado recursos con la cooperación con el objetivo de fortalecer las capacidades de los recursos humanos de los municipios, a través de la capacitación y asistencia técnica pero esta vez implementada a través de procesos más dinámicos y prácticos que han sido implementado en otros países de América Latina con muy buen suceso, como es el proceso de aprendizaje vinculado a resultados conocido por sus siglas como AVAR.

Es así que en el año 2005 el Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (INIFOM) con el apoyo de la cooperación Alemana GTZ empezó a implementar los procesos AVAR en los municipios de la cuarta Región de Nicaragua(Granada, Masaya, Carazo y Rivas), inicialmente estos procesos estuvieron limitados al tema de Administración Tributaria municipal, conocido también como recaudación municipal.

En vista de que los procesos AVAR en Administración Tributaria habían sido exitosos, se decidió en el año 2006 incluir un nuevo tema, los servicios municipales y se extendió a otras regiones del país como León, Chinandega, Managua, Juigalpa, Boaco, Matagalpa, Jinotega y regiones autónomas, de tal forma que esta práctica se ha ido masificando a nivel de casi todo el país.

Es en el año 2007 que se inician los primeros procesos AVAR en gestión Financiera, Contable y de auditoría interna (conformación de las unidades de auditoría y la implementación de las normas técnicas) con la participación de alcaldías de la cuarta región de del país, debido a que el organismo financiador (GTZ) tiene su mayor incidencia en esta región del país.

En el año 2008 se continua con el proceso AVAR pero se integra como valor agregado el Sistema Integrado de Administración Financiera Municipal (SIAFM) el que está integrado por los módulos de presupuesto(formulación, modificación y ejecución), Contabilidad propiamente dicho, tesorería (caja y bancos), activo fijo, cuentas por pagar, cuentas por cobrar(recaudación) almacén y Recursos Humanos, para ello se eligieron a 15 alcaldías de todas las categorías con el objetivo de validar con alcaldías de diferentes tamaños o categorías el nuevo sistema que se estaba desarrollando en ese momento.

El proceso AVAR culmino con la instalación e implementación del SIAFM en esas 15 alcaldías las cuales sirvieron como modelo para el desarrollo del sistema.

El proceso AVAR (Aprendizaje Vinculado a Resultados) orientado a la gestión financiera, contable y auditoría interna reforzado con el Sistema de Administración Financiera Municipal ha sido de mucho beneficio para la administración pública municipal, puesto que ha dinamizado el manejo de las operaciones administrativas y financieras y ha contribuido a manejar con transparencia los recursos de los gobiernos locales, ha venido a fortalecer los conocimientos en esta materia de las autoridades, funcionarios y técnicos de los gobiernos locales, traduciéndose en mayores capacidades en función de dar respuesta a la demanda de la población que son sus principales clientes.

II. Metodología AVAR en Gestión Financiera, Contable y Auditoría Interna

APRENDIZAJE VINCULADO A RESULTADOS -AVAR- APLICADO A LA GESTION FINANCIERA, CONTABLE Y AUDITORIA INTERNA

1. PRESENTACION

En este documento se explica el método de Aprendizaje Vinculado A Resultados – AVAR- como una de las formas para propiciar cambios en las organizaciones públicas municipales con miras a alcanzar los más altos estándares de desempeño. El método surge como un instrumento de la capacitación y asistencia técnica combinado, para desencadenar procesos de desarrollo organizacional, en este caso vinculados a la GESTION FINANCIERA, CONTABLE Y AUDITORIA INTERNA.

Esta metodología se ha venido construyendo desde hace algunos años con aplicación tanto en municipios como en otras instituciones públicas. En el caso de Ecuador, se hizo una primera aproximación al método bajo la denominación de proceso de autoformación, en el marco de los Programas de Desarrollo Municipal –PDM- y del Programa de Modernización del Estado –PROMODE- de la GTZ; y, con similar contenido se utilizó en un municipio colombiano; en Nicaragua se probó antes este enfoque con la cooperación Finlandesa para seis municipios de Chontales.

Desde el año 2007 se ha venido aplicando este enfoque a la gestión Financiera, Contable y de auditoría Interna con el apoyo del Componente del Programa de Gobernabilidad y Desarrollo Local –PROGODEL- de la Cooperación Técnica Alemana GTZ en Nicaragua, conjuntamente con el Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal –INIFOM- la Contraloría General de la República, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y La Asociación de Municipios de Nicaragua con un total de 45 municipios de las Regiones Suroeste del país, la capital-Managua, Juigalpa, Matagalpa, RAAN y RAAS.

Esto como una necesidad de dinamizar los procesos de registros de operaciones con la visión de las autoridades municipales puedan tener resultados confiables y oportunos para la toma de decisiones, pero también como una forma de transparentar el manejo y uso de los recursos municipales. Los equipos municipales (recursos humanos) fueron integrados por cuatro o cinco personas (una autoridad, puede ser alcalde, vice alcalde o un concejal preferiblemente el secretario del concejo, el director financiero, el contador, auditor en el caso de que haya y un informático) la integración de los equipos obedece a garantizar tanto la parte técnica como la toma de decisiones en función de lograr los objetivos de proceso.

El proceso AVAR en Nicaragua enfocado a la gestión Financiera, Contable y auditoría interna se ha venido desarrollando gradualmente, debido a las limitaciones económicas de las instituciones que rectorean estos procesos como es el INIFOM, es por ello que en el primer año (2007 se inicia con 15 alcaldías de diferentes categorías, obteniendo como principal resultado la organización de las unidades de finanzas y contabilidad, la creación de las unidades de auditorías interna y la aplicación de las Normas Técnicas de Control interno.

En el año 2008 siempre con el apoyo de la cooperación Alemana (GTZ) logramos desarrollar un segundo AVAR en los mismos temas, que nos permitió trabajar con otras 15 alcaldías de la IV región, pero aquí integramos un elemento novedoso como es la integración al proceso AVAR del Sistema Integrado de Administración Financiera Municipal el cual se instalo e implemento en ese año en 10 alcaldías de las 15 participantes, además de los procesos desarrollados en el AVAR anterior.

En este año 2009 en el mes de abril se inicio un nuevo proceso AVAR con la participación de otras 15 alcaldías de las regiones IV,V,RAAN y RAAS participan igualmente autoridades, funcionarios y técnicos de las áreas mencionadas en el AVAR anterior, solo que en este proceso se reviste de singular importancia puesto que en enero hubo cambio de autoridades y con ellos generalmente se dan cambios en el personal de casi todas las municipalidades del país, pero además se elaboro el programa de forma tal que en la medida de lo posible se vayan vinculando los módulos del sistema integrado de administración financiera municipal con los temas desarrollados, por ejemplo cuando se trabaje con el tema de la formulación del presupuesto desarrollar un ejercicio practico que permita a los capacitando aprender el manejo del sistema.

A medidas que se han ido desarrollo los eventos y en la interacción con los capacitando y el concurso de los funcionarios de las diferentes instituciones que participan del AVAR hemos ido fortaleciendo e enriqueciendo este proceso. Las experiencias referidas permiten concluir, entonces, que éste enfoque es perfectamente aplicable para un buen número de situaciones específicas de Gestión Administrativa, Financiera, Contable y de Auditoria interna e incluso poder complementarlo con sistemas informáticos como es el caso del SIAFM, lo que demuestra que las probabilidades de éxito se verán aumentadas si se respetan los criterios básicos de aplicación detallados en esta guía.

Los elementos aquí esbozados, de otro lado, constituyen la columna vertebral del método AVAR pero se debe reiterar que este enfoque se debe complementar con conceptos del desarrollo organizacional así como con un marcado énfasis en la formación de cuadros gerenciales.

2. QUÉ ES EL APRENDIZAJE VINCULADO A RESULTADOS – AVAR-

El Aprendizaje Vinculado a Resultados –AVAR– puede ser definido como una estrategia y un método a la vez, para intervenir con capacitación, asesoría y asistencia técnica en instituciones públicas con el fin de apoyarlas en procesos de transformación organizacional con el propósito último de alcanzar más altos estándares de desempeño.

El AVAR es considerado una estrategia en cuanto señala claramente un camino –de muchas alternativas- para aproximarse a una realidad institucional y organizacional con el fin de propiciar cambios en la misma. Este camino no es otro que el de la fusión de la asistencia técnica con al aprendizaje en un proceso continuo mediante el cual se orienta a una institución para que alcance resultados tangibles en su producción o entrega de servicios a la par que se hacen ajustes organizacionales y se propicia la calificación de sus recursos humanos.

El AVAR, de otro lado, pretende ser método porque aglutina enfoques, técnicas e instrumentos para abordar cada uno de los pasos del proceso de intervención propuesto. Es decir, señala no sólo el gran camino a seguir si no la forma de abordar cada uno de los pasos hasta el logro del objetivo superior cual es el de contribuir a que las instituciones públicas, en este caso, cumplan con su responsabilidad de brindar servicios de óptima calidad a las comunidades a las cuales se deben mediante el mejoramiento de las capacidades en las personas que conforman tales organizaciones.

3. PARA QUE SIRVE EL APRENDIZAJE VINCULADO A RESULTADOS- AVAR

El Aprendizaje Vinculado a Resultados puede ser utilizado para intervenir con asistencia técnica y capacitación en grupos de entidades o municipios mas o menos similares y para tratar temas homogéneos entre los mismos: por ejemplo el mejoramiento de la gestión de los servicios, mejoramiento de la gestión financiera, desarrollo organizacional o institucional, entre otros temas.

También es factible utilizar esta metodología cuando se trata de municipios grandes, más de cien mil habitantes, o instituciones complejas. En estos casos los Equipos de Aprendizaje o de Cambio se organizan entre niveles gerenciales. En ambos casos se parte del supuesto que las intervenciones son para períodos de uno a dos años. No se recomienda para períodos de menos de un año porque en dicho lapso no siempre se garantizan resultados tangibles ni se alcanzan a inducir nuevas actitudes en las personas.

Dadas las situaciones señaladas de utilización de la metodología AVAR, esta sirve, entre otras cosas para propiciar los siguientes resultados:

Potenciar el aprendizaje horizontal al agrupar a gerentes y técnicos de las entidades o los municipios seleccionados en un proceso que implica al mismo tiempo aprender juntos y actuar juntos en el logro de metas de mejoramiento. En los casos aplicativos de la metodología AVAR se pudo constatar cómo las experiencias exitosas ejercieron una fuerte influencia para iniciar procesos de cambio en otros.

Motivar el mejoramiento de la gestión al generar condiciones de competencia entre los participantes en los eventos de aprendizaje. Para ello se establecen algunos incentivos que contribuyan al desarrollo de un sentido de sana competencia. El aprendizaje se hace gratificante y divertido porque los participantes son incentivados a dejar en alto el prestigio de su organización, a rescatar su sentido de orgullo y dignidad personal, a ser creativos y, por sobre todo, a rescatar el compromiso indelegable que tienen con el desarrollo de sus municipios.

Abarcar a un mayor número de entidades o municipios, con menos recurso, porque con un equipo básico de 2 a 3 expertos se pueden cubrir entre 10 y 15 municipios. De este modo aumentan, además, las probabilidades de éxito ya que si algunos municipios fallan, siempre existirá la posibilidad de obtener logros en aquellos que se mantengan dentro del proceso.

Construir sinergias entre los municipios participantes ya que ésta dinámica de aprendizaje y trabajo conjunto propicia la generación de nexos fuertes entre las personas con lo cual se abona el terreno para futuras alianzas, la conformación de asociaciones, la suscripción de convenios y demás sumatorias de esfuerzos entre instituciones.

Disminuir riegos de generar dependencia de la asistencia técnica ya que todas las propuestas de mejoramiento siempre serán impulsados por el equipo de cambio que se conforme en cada municipio.

Con esta modalidad de intervención se espera, además de hacer frente a la restricción de los casos demostrativos individuales y a la capacitación desvinculada de la acción.

4. CUALES SON LOS ELEMENTOS BASICOS DEL MÉTODO AVAR

El método AVAR, sin que sea una receta, exige el cumplimiento de los siguientes criterios mínimos de aplicación para que aumenten las probabilidades de éxito.

a) Compromiso Gerencial

Rara vez los niveles gerenciales públicos – o autoridades - asumen el liderazgo de los procesos de cambio organizacional. Este último lo suelen dejar en manos de consultores o entidades cooperantes y su rol se limita a los discursos de inicio y cierre de los eventos de capacitación o talleres de planificación. Con esta forma de proceder, las más de las veces el fracaso está garantizado.

El enfoque de aprendizaje vinculado a resultados – AVAR- parte entonces del supuesto que no es posible ni recomendable iniciar procesos de cambio allí donde no hay un compromiso consciente y activo de los diferentes niveles gerenciales de la institución. Para obtener tal compromiso y respaldo gerencial los diferentes niveles directivos de la institución deberán tener completamente claros y asimilados los siguientes aspectos:

- En qué consiste el desarrollo organizacional y los diversos enfoques que existen para abordar este tipo de procesos de cambio organizacional.
- Cuál es el rol de los diferentes niveles gerenciales en general y en relación con los procesos de cambio organizacional.
- Cuáles son las funciones gerenciales principales y cómo se pueden optimizar.
- Cómo se puede obtener una visión gerencial de su organización de tal forma que pueda canalizar sus energías hacia las áreas y temas estratégicos.
- Cómo planificar, organizar y dirigir un proceso de cambio organizacional.

Para lograr un nivel de compromiso aceptable por parte de los niveles gerenciales, durante el proceso de cambio organizacional, se tienen que dar al menos dos condiciones: i) negociación del proceso en cascada, es decir desde la alta gerencia hasta los niveles operativos; i.e.) Involucramiento de los niveles gerenciales en el proceso de aprendizaje.

En cumplimiento de esta premisa, se programan eventos estratégicos al inicio del proceso, durante la fase intermedia y al finalizar el mismo en los que se compromete a la gerencia con la toma de decisiones y asunción del liderazgo para sacar adelante las iniciativas preparadas por los restantes niveles de la organización.

b) Aprendizaje de nuevos comportamientos

La metodología AVAR exige que se incorporen temas, dinámicas e instrumentos que faciliten la reflexión de los participantes en relación con su comportamiento, dentro y fuera de la organización en la cual se desempeñen, de tal modo que decidan reorientarlo, reafirmarse en determinados valores o al menos adoptar nuevas rutinas o nuevas costumbres. Se parte del supuesto que la gente “no se resiste al cambio si no a ser cambiada” y por tanto durante el proceso se busca generar un “ambiente propicio para el cambio”, sin forzarlo ni imponerlo.

En esta parte se intenta contribuir al forjamiento de un SER MEJOR al propiciar un ambiente en el cual la gente pueda fortalecer o rescatar valores que contribuyan a su desempeño en forma inteligente y responsable frente a la sociedad, la familia, las organizaciones a las cuales pertenecemos, al municipio, al país y esencialmente a sí mismos.

c) Aprendizaje de nuevas capacidades técnicas

Otro supuesto del enfoque AVAR, tomado del Desarrollo Organizacional Programático, es que los procesos de cambio organizacional son sostenibles mientras se contribuya a fortalecer o a generar nuevas capacidades en las personas que conforman las organizaciones. Por tal razón, durante todo el proceso de aprendizaje se hace énfasis en el dominio de instrumentos de análisis y de trabajo así como en el incremento de la productividad de cada miembro de la organización.

La esencia misma de la metodología AVAR gira en torno al logro de resultados y estos sólo son posibles y sostenibles en la medida que la gente sepa más, trabaje mejor, porque está motivada, y permanezca suficiente tiempo en la organización. Por tales razones tanto durante los talleres de aprendizaje como en las fases de asistencia técnica se ponen al alcance de los participantes nuevas formas, nuevos enfoques e instrumentos para desempeñarse mejor en el trabajo. Estos elementos, además, se vinculan a proyectos o tareas concretas debidamente programadas de tal modo que la gente pueda poner en práctica o hacer uso inmediato de aquellos instrumentos y conocimientos recibidos o gestados durante el proceso.

d) Asistencia técnica durante todo el proceso

La asistencia técnica es el aceite que permite al proceso de aprendizaje avanzar. Este se traduce en visitas en sus municipios a cada uno de los equipos de trabajo conformados para apoyarles y orientarles en el cumplimiento de las metas o tareas acordadas en cada taller de aprendizaje. Con la asistencia técnica se busca reforzar el trabajo de los técnicos municipales mas no reemplazarlos en sus tareas pues de esta forma los estaríamos debilitando y dificultado su aprendizaje.

La asistencia técnica también se puede reforzar con intercambios o pasantías de los equipos entre los municipios participantes o a otros municipios. Durante esta fase, además, los equipos técnicos deben presentar las propuestas de cambio o avances en sus tareas a los niveles directivos de la institución de tal modo que se vayan generando consensos o respaldos para el cambio.

e) Generación de Resultados

La generación de resultados es requisito sine qua non y da nombre al método AVAR y por tanto para garantizar que los haya se realizan acciones como las siguientes:

- Se aportan elementos teóricos y prácticos para realizar diagnósticos y levantamiento de línea de base sobre la gestión Financiera, contable y de Auditoría Interna municipal.
- Los participantes reciben elementos teóricos y prácticos para los procesos de mejora continua de la gestión financiera contable y de las unidades de auditoría interna municipal y aéreas relacionadas, con el objetivo de propiciar cambios en la organización en función de dinamizar y transparentar los procesos.
- Conjuntamente autoridades, funcionarios y técnicos municipales y los funcionarios de las diferentes instituciones del estado como el MHCP, CGR, INIFOM y otros, estrechan relaciones de coordinación en todos los procesos e intercambian información de sus bases de datos.
- Se intercambian experiencias en función de mejorar procesos y fomentar las buenas prácticas en materias de gestión financiera, contable y de auditoría interna.

f) Sistema de Incentivos o Premiación al Desempeño

El séptimo elemento que identifica y distingue al método AVAR de otros enfoques es la previsión de un sistema de incentivos o premiación que alimente la motivación de quienes participan en el proceso de aprendizaje vinculado a resultados. Este tipo de reconocimiento, se ha demostrado, se convierte en la piedra angular que estimula al cumplimiento de las metas acordadas con los participantes.

El estímulo y reconocimiento al desempeño son costumbres ausentes de la gestión municipal casi a nivel general. De allí que a los funcionarios les dé lo mismo producir poco o producir mucho ya que en ambos casos ningún directivo hará la diferencia, excepto los usuarios que sufren la ineficiencia pública.

Por la razón anotada, con el sistema de incentivos previstos en el método AVAR se pretende no sólo alimentar la motivación de los participantes en el proceso si no sembrar la costumbre gerencial de prever mecanismos de reconocimiento y premiación del desempeño así como de sanción para quienes no rinden o cumplen con los objetivos y metas pactadas.

Los incentivos pueden consistir en pasantías de estudio, financiamiento de estudios, dotación de equipos, medallas de reconocimiento público, etc. Es de suma importancia, además, el reconocimiento público de las altos niveles gerenciales de cada municipio o institución ya que de esta forma se ejemplifica para motivar el buen desempeño de otras áreas de la institución y se da inicio a una costumbre gerencial. En el largo plazo, estas serían las bases para el diseño de un sistema forma de evaluación y premiación del desempeño en cada institución.

5. ALCANCES O CAMPOS DE APLICACIÓN DEL MÉTODO AVAR

El Aprendizaje Vinculado a Resultados –AVAR–, como tantas otras metodologías, no se precia de ser pura, pues toma elementos de muchos enfoques y métodos ya probados; ni ser panacea para tantas situaciones particulares ligadas a los procesos de asistencia técnica para el desarrollo. Pretende sí, con elevada dosis de humildad, mostrar un camino alternativo para abordar procesos de cambio organizacional altamente participativos y cuyo interés sea el de contribuir a generar capacidades en los miembros de las instituciones asesoradas.

El método AVAR, en principio, está probado para apoyar procesos de desarrollo organizacional en entidades públicas tanto del nivel nacional como en municipios. Siempre ha sido utilizado en el marco de la cooperación y por tanto para ser utilizado otros contextos así como para otras áreas del saber se tendrían que hacer los respectivos ajustes o adaptaciones.

El punto de arranque de un proceso de Aprendizaje Vinculado a Resultados dependerá, por otra parte, del marco institucional de referencia dentro del cual éste pueda estar inscrito. Dicho marco puede ser un Proyecto o Programa de Cooperación Internacional, un Programa Nacional de Desarrollo Institucional o Iniciativa de Una Institución Nacional o Regional, o incluso de un solo municipio. En cualquiera de los casos señalados lo importante, antes de iniciar el proceso, es tener claridad respecto a algunas de las siguientes condicionantes:

Voluntad política plena y el consiguiente respaldo de las autoridades de la entidad responsable del Proceso. En el caso de Nicaragua, la aplicación de la metodología AVAR se dio con el auspicio de la Cooperación Técnica Alemana, Programa PRODELFIIS y después PROGODEL de la GTZ y teniendo al INIFOM como entidad nacional contraparte.

Presupuesto efectivo para cada uno de los eventos que suponen esta metodología como para las fases de asistencia técnica y de premiación. En esta parte es vital que estén asegurados los recursos no sólo para los talleres y asistencia técnica en los intervalos de cada uno de éstos sino para los premios o incentivos que se acuerden al inicio del proceso.

Tener claramente definidas las reglas del juego que serán aplicadas a las entidades o municipios participantes en el proceso. En esta parte, si bien algunas de las reglas se acuerdan con las entidades participantes, las condiciones básicas de funcionamiento del Proceso de AVAR han de estar establecidas y ser divulgadas desde el inicio.

Aplicación estricta de las reglas que hayan sido acordadas para todo el proceso de aprendizaje. Este aspecto define en gran medida la marcha armoniosa del proceso. Si los participantes observan que hay seriedad en el cumplimiento de las reglas acordadas su confianza aumenta y tienden a contralarse entre sí.

En cuanto al alcance dentro de una institución, el método es más fácilmente utilizable para abordar transformación de áreas específicas o incluso de toda la institución siempre y cuando ello implique el Involucramiento de los niveles gerenciales y haya los recursos tanto para los incentivos como para el financiamiento de las iniciativas o proyectos que surjan del proceso de cambio.

6. IMPLEMENTACIÓN DE UNA ESTRATEGIA DE APRENDIZAJE VINCULADO A RESULTADOS – AVAR-

En este capítulo se explican los grandes pasos para la implementación de las fases previstas para un proceso AVAR, omitiendo los detalles los cuales se describen en el documento principal que contiene la metodología. estos pasos son los siguientes:

6.1 FASE DEL PROCESO AVAR

Durante esta Fase, como se ilustra en el esquema 01 siguiente, se deberán realizar 7 talleres de aprendizaje y un evento taller 1 inicial.

ESQUEMA NUMERO 01

APLICACIÓN DE LA FASE DEL MÉTODO AVAR

- a) Conformación de grupos de aprendizaje o equipos de cambio: Firmado el compromiso, cada municipio designa equipos de cambio con no menos de 3 ni más de 5 personas con las cuales se acordará y trabajará directamente la estrategia de mejoramiento de la gestión financiera, contable y auditoría interno.
- b) Eventos Periódicos: seguidos de asistencia técnica para garantizar resultados, al inicio de cada evento se presentan los resultados alcanzados con la aplicación de lo aprendido en el taller anterior.
- c) Reconocimiento o premiación: La primera fase del proceso de aprendizaje supone entre 6 y 7 talleres de dos días cada uno durante un año. Cumplido el lapso total, número de talleres y metas convenidas, se realizará la premiación de los grupos de aprendizaje o equipos de cambio conforme al puntaje obtenido. Esta premiación se deberá otorgar en el último taller al cual se deberán invitar a las autoridades municipales para que sus técnicos les rindan un informe sobre lo obtenido durante el proceso y además estos últimos reciban el reconocimiento por parte de sus gerentes. Un ejemplo de reglamento y criterios de evaluación se anexa a este documento.

Es importante mencionar que generalmente los AVAR son ejecutados en dos fases una de desarrollo y una de seguimiento, sin embargo que se ésta realizando este año 2009, está previsto ejecutarse todo en una sola fase, debido a las limitaciones de recursos.

7. EN QUÉ CONDICIONES APLICA EL MÉTODO AVAR

El método y estrategia AVAR es aplicable como instrumento de asistencia técnica y capacitación en programas o proyectos de apoyo al desarrollo institucional de entidades territoriales que cumplan o compartan los siguientes criterios:

- a) Entidades similares, con intereses o servicios comunes. Es decir para grupos de Municipios, o grupos de Empresas de Servicios; Grupos de Departamentos u otras entidades públicas que tengan similares finalidades.

b) Procesos de mejoramiento continuo. La metodología fue concebida para incidir en procesos paulatinos y sostenidos de cambio organizacional y por tanto no es recomendable para intervenciones puntuales o de corto plazo.

c) Uno a tres temas, servicios o productos por cada ciclo. La metodología AVAR funciona mejor si se eligen no más de tres productos o áreas funcionales estratégicas de una entidad. Ello porque supone la realización de tareas claves entre taller y taller y si la temática es muy amplia se dispersa la atención y se dificulta la obtención de resultados demostrativos. No obstante lo anterior, cuando su aplicación se hace en una sola entidad grande, puede cobijar todas las áreas claves de tal institución, desde luego con un notable grado de adaptación en el contenido y dinámica de cada taller.

d) Para períodos hasta de dos años. La metodología está concebida para ser utilizada en dos fases que cubren un período total hasta de dos años. Tiempos más largos no son recomendables porque se pierde el interés y dinámica del proceso. Tiempos más cortos son posibles pero, en todo caso, menos de un año no es conveniente. En estos casos, porque no se alcanzan a generar resultados en el campo de la cultura organizacional.

e) Equipos Homogéneos. La metodología aplica mejor si los equipos son relativamente homogéneos. Es decir, si pertenecen a similares niveles gerenciales. Por ejemplo sólo mandos medios, sólo Alcaldes, etc. Ello porque de esta forma los equipos pueden asumir tareas con similares ventajas en cuanto a la posibilidad de tomar decisiones de cambio dentro de sus municipios.

8. RESTRICCIONES DE LA METODOLOGÍA AVAR

a) Es poco flexible. Es decir, una vez iniciado un proceso no es recomendable permitir el ingreso de otros municipios o entidades o de personas diferentes a quienes iniciaron el respectivo ciclo. Esta restricción se debe a que el proceso de aprendizaje es progresivo y por tanto quienes entraran tarde estarían desactualizados y causarían retrasos. Aparte de ello el AVAR está vinculado a un sistema de premiación al desempeño y por tanto quienes ingresen tarde estarían descalificados.

b) Exige certeza y cumplimiento estricto en la programación. Parte del interés del proceso de aprendizaje es incidir en el comportamiento de las personas y por tanto no se puede dar el lujo de pecar por incumplimiento ni en la programación ni en los compromisos adquiridos respecto a temas, estímulos, u otras ofertas realizadas. Ello demanda entonces plena certeza en cuanto a la fuente y oportunidad de los recursos.

c) Demanda recursos: Para asistencia técnica, para el sistema de premiación al desempeño y para cofinanciamiento. Aunque la metodología no depende en todos los casos del sistema de estímulos al desempeño, éstos si constituyen incentivos fuertes para mantener la motivación y el interés durante todo el proceso de aprendizaje. De allí que, en lo posible, se debe vincular el cofinanciamiento y sistema de premiación a esta clase de iniciativas.

d) Exige disciplina y compromiso de todos los que participan en el proceso. Por último, pero con no menos importancia, la metodología AVAR no tolera el incumplimiento ya que parte de su éxito se deriva en la certeza que van adquiriendo los participantes respecto a la seriedad del proceso. No cambiar fechas convenidas de los eventos, cumplir estrictamente los horarios, etc., son hábitos que terminan agrandando a los participantes y haciéndoles sentir orgullosos de sus logros en cuanto a puntualidad y respeto a las normas acordadas por el grupo.

En últimas, las restricciones podrían ser consideradas también las virtudes o fortaleza del método porque gracias a tales exigencias éste puede distanciarse de otros enfoques más laxos y por ende mostrar finalmente resultados.

9. VINCULACION DE ENTIDADES CONTRAPARTES

Se parte del supuesto que la mayoría de las cooperaciones tienen por objetivo central contribuir a generar capacidades para asumir las mismas, a diferentes niveles de gobierno. Por ende, se reitera aquí que todo el proceso AVAR señalado se debe programar y ejecutar conjuntamente con las entidades contrapartes del respectivo país, de tal modo que éstas puedan utilizarlo y potenciarlo a futuro por sí mismas. En el caso Nicaragüense esta premisa se cumplió ejecutando las diferentes experiencias hombro a hombro con el Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal – INIFOM.

III Reglamento

REGLAMENTO PARA LA CALIFICACION DE LOS GRUPOS PARTICIPANTES EN EL PROCESO AVAR EN GESTION FINANCIERA, CONTABLE Y AUDITORIA INTERNA EN EL QUE PARTICIPAN MUNICIPIOS DE LAS REGIONES IV, V, RAAN y RAAS

1. PRESENTACION

Este documento contiene los criterios para la calificación de los participantes en el proceso de Aprendizaje Vinculado a Resultados –AVAR- que se desarrolla con municipios de la Región IV,V,RAAN y RAAS de Nicaragua, ejecutado por INIFOM con el apoyo de la cooperación Alemana GTZ dentro del marco de referencia del Programa de Gobernabilidad y Desarrollo Local PROGODEL.

El proceso de **AVAR** aplicado a la Gestión Financiera, Contable y Auditoría Interna que se inició en el mes de abril del 2009, iniciando con un taller del marco jurídico municipal, el sistema de planificación municipal entre otros temas con la participación de Alcaldes(as), vice alcaldes(as) concejales, funcionarios y técnicos de los 15 municipios invitados y durante el cual se firmó el compromiso de asistencia técnica para el mejoramiento de la gestión financiera, contable y auditoría interna municipal, con la participación de la CGR, MHCP, AMUNIC y CHHN.

En el mencionado taller inicial se convino que los Alcaldes designarían un mínimo de 3 y máximo 5 participantes por cada municipio para que participaran en el proceso de aprendizaje vinculado a resultados, en este caso, de gestión financiera, contable y de auditoría interna municipal.

El método AVAR prevé la **premiación de los tres equipos** de aprendizaje que muestren los más altos niveles de participación y desempeño en el proceso y, por tanto, la objetiva calificación de los mismos se hará con base en los criterios aquí acordados.

2. CRITERIOS DE CALIFICACION

1. ASISTENCIA PUNTUAL A LOS TALLERES DE APRENDIZAJE

- Los integrantes de los equipos deberán llegar a la hora convocada a cada uno de los talleres.
- Los integrantes de los equipos deberán participar durante toda la programación sin abandonar antes o a medio término los eventos.

2. SOLIDEZ DE LOS GRUPOS:

Los integrantes del equipo designado por el alcalde deberán ser los mismos desde el inicio del proceso y se deberán mantener hasta el final del ciclo de aprendizaje. Se hará excepción sólo para el primer evento realizado en virtud al desconocimiento del presente reglamento.

3. CUMPLIMIENTO DE LOS COMPROMISOS ADQUIRIDOS

- Los equipos de trabajo deberán entregar a sus Alcaldes en las fechas convenidas cada uno de las tareas o productos asumidos en cada taller de aprendizaje.
- Los equipos de trabajo deberán entregar a la coordinación de los talleres de aprendizaje copia de cada una de las tareas o productos entregados a sus Alcaldes en las fechas convenidas.

4. ACTIVA PARTICIPACIÓN EN LOS TALLERES DE APRENDIZAJE

- Se medirá aquí las intervenciones de cada uno de los participantes en los eventos para compartir experiencias, ampliar los temas expuestos o plantear nuevas inquietudes o temas de aprendizaje.
- Se medirá, además, los aportes y participación de cada uno de los integrantes de los grupos de trabajo que sean conformados en los talleres.

5. NIVEL DE INVOLUCRAMIENTO DE LA GERENCIA MUNICIPAL

En esta parte se verificará que los equipos informen a sus autoridades municipales sobre los temas vistos en el taller así como sobre las tareas acordadas.

6. RESULTADOS DE MEJORAMIENTO DE LA GESTION FINANCIERA, CONTABLE Y AUDITORIA INTERNA

En este acápite se calificarán los logros que demuestran avances en el mejoramiento de la gestión financiera, contable y auditoría interna municipal y que se obtengan durante el período que dure el proceso de aprendizaje vinculado a los resultados esperados son:

- Diagnóstico, actualización y propuesta de cambio organizativo (UAI, área financiera, soporte técnico) (presentada al Concejo Municipal).
- Línea de Base de NTCI para certificación a CGR a 12/2008.
- Evaluación del presupuesto 2009.
- Presupuesto 2010 formulado (no es tarea en este momento).
- Auto diagnóstico de NTCI aplicadas al proceso presupuestario.
- Formulación y aprobación de la ordenanza tributaria de las tarifas y contribuciones especiales.
- Censo de contribuyentes y de la organización interna del área.
- Conciliación de saldos de las diferentes cuentas de activo, pasivo y patrimonio a determinado fin de mes (junio 2009).
- Auto diagnóstico de NTCI aplicadas a la contabilidad municipal.
- Elaboración de estado financiero al 30 de junio del 2009 u otro mes posterior.
- Auto diagnóstico de NTCI aplicadas a los informes financieros NTCI aplicadas a la admón. Tributaria.
- Implementar los módulos del SIAFM de Tesorería, Presupuesto y contabilidad.
- Auditoria informática a los módulos anteriores.

3. JURADO CALIFICADOR

El jurado calificador estará integrado por personal técnico del INIFOM, CGR y GTZ involucrados en todo el proceso o sus respectivos representantes, previa delegación escrita:

4. TABLA DE CALIFICACION Y PUNTAJES

El jurado calificador orientará sus decisiones con base en la siguiente tabla de calificación y puntajes:

Las calificaciones finales serán acordadas por el Jurado Calificador en el último taller realizado y se darán a conocer mediante ayuda memoria firmada por todos los integrantes del mismo.

5. PREMIACION

Los tres equipos que obtengan los más altos puntajes, en su orden respectivo, tendrán derecho a los siguientes incentivos:

- a) Para los equipos que ocupen el primero y segundo lugar, se les otorgará una pasantía a un país diferente a Nicaragua para conocer experiencias de buena gestión finanzas, contabilidad y auditoria interna municipal.
- b) Para el equipo que ocupe la tercera posición se donará un equipo de computación con su respectiva impresora con destino a la Unidad Responsable de la planificación e inversión del respectivo municipio.

A las pasantías sólo tendrán derecho los miembros de los respectivos equipos que participaron durante todo el proceso. Dicho derecho no se podrá ceder ni delegar.

IV Contenido de los talleres y asistencia técnica

Aspectos trabajados

- Legislación, organización, funciones de la dirección financiera y auditoría interna.
- Conocer el marco normativo y funcional de ambas áreas.
- Formulación y ejecución del presupuesto municipal.
- Conocer la metodología y clasificadores con que se formula y ejecutan los presupuestos municipales.
 - Administración tributaria municipal.
 - Conocer las normativas tributarias y los diferentes registros y controles tributarios municipales.
 - Contabilidad presupuestaria y patrimonial.
 - Conocer los clasificadores, procesos de registro y control presupuestarios y patrimoniales.
 - Estados financieros.
 - Conocer los diferentes tipos informes que constituyen los estados financieros (Balance general, Estado de resultados y Estado de origen y aplicación de fondos) municipales.
 - Sistema integrado de administración financiera municipal (SIAFM) – Módulos de:
 - Tesorería,
 - Presupuesto,
 - contabilidad (+ auxiliares de activos fijos, almacén y proveedores (cxp))
 - Sistema integrado de administración financiera municipal (SIAFM) – Módulos de:
 - admón. Tributaria,
 - RR.HH y soporte técnico (requerimientos para iniciar la capacitación a personal,
 - Conocer y manipular los módulos del sistema informático SIAFM diseñado en Oracle 10G (o Openbravo ERP).

PRIMERA FASE

TALLER No.1

- 1. Marco normativo de las finanzas municipales
- 2. Marco normativo de las unidades de auditoría interna municipal
- 3. Organización y funciones de la dirección financiera
- 4. Organización y funciones de la UAI
- 5. Análisis NTCl (específicamente: estados financieros, evaluación de activos fijos, registro de las propiedades, pasivos laborales, depuración de la cartera)

Tarea No.1: Presentar propuesta de cambios organizativos y crear la unidad de auditoría interna

TALLER ¿No. 2

1. Clasificadores presupuestarios
2. Metodología para formular y ejecutar el presupuesto (participación ciudadana)
3. Programación financiera
4. Normas técnica de control interno aplicables al presupuesto municipal

Tarea No. 2: Formular el presupuesto 2010 y actualizar el del 2009 – Instalación de los módulos de caja y banco, presupuesto y contabilidad del SIAFM

TALLER No.3

- 1. Organización y funciones de la admón. Tributaria municipal
- 2. Registro de contribuyentes
- 3 Cartera y cobro Fiscalización
- 4. NTCI aplicadas a la Admón. Tributaria

Tarea No. 3: Instalar el módulo SIAFM de administración tributaria y elaborar la certificación de cumplimiento de las NTCI a junio 2009

TALLER No. 4

- 5. 1. Catálogo de cuentas contables patrimoniales
- 6. Registro y control presupuestario
- 7. Registro y control patrimonial
- 8. NTCI aplicadas a los registros contables

Tarea No. 4: Actualización de saldos de las principales cuentas de balance y de resultado (Balance Inicial)

TALLER No. 5

- 1. Balance general
- 2. Estado de resultados
- 3. Estado de origen y aplicación de fondos
- 4. NTCI aplicadas a los informes financieros

Tarea No.5: Construcción del primer estado financiero del mes posterior al del balance inicial

TALLER No. 6

- Módulo de Tesorería
- Módulo de presupuesto
- Módulo de contabilidad (+ auxiliares)
- Auditoría informática I
- Módulo de admón. Tributaria
- Módulo de RR.HH
- Soporte técnico
- Auditoría informática I

Tarea No. 6: Elaboración de informe final de logros del AVAR

TALLER No. 7

Evento final - Clausura

Se presentan los logros alcanzados durante el proceso y se hace la premiación.

SEGUNDA FASE

Se realizan 3 talleres de seguimiento a la implementación del sistema SIAFM.

Bibliografía

Puentes, Aldemar (2006), Metodología AVAR para la Gestión Municipal, Managua, PRODELFIN GTZ, <http://www.programas-gtz.org.ni/documentos>.

Reseña Biográfica

Adonis Hernández Zapata

Cargo: Director de Asesoría Económica y Financiera

Institución/Organismo: Asociación de Municipios de Nicaragua

Teléfono: 22669095/22682380/22686469/22686114

FAX:

Apdo. Postal: RP60

Email: ahernandez@amunic.org

Página WEB: <http://www.amunic.org>

Formación

Licenciado en Administración de empresas Graduado en la Universidad de las Américas (ULAM), con postgrado en operaciones internacionales obtenido en la Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua (UNAN), UCA, Maestría en Administración de Empresas obtenido en la Universidad de Ciencia y Tecnología de Nicaragua.

Especialidad

Administración de recursos humanos, financieros y materiales, Finanzas y Administración Tributaria Municipal, Asesoría y capacitación, sobre los mismos temas, así como en el desarrollo de instrumentos para la gestión financiera y tributaria de las municipalidades.

Experiencia

- Director de Asesoría Económica y Financiera de AMUNIC (mayo 2009 a la fecha)
- Responsable del depto. de Finanzas y Administración Tributaria Municipal-INIFOM 2007-2009
- Responsable del proyecto Iniciativas Locales (PROMAPER) de la Unión Europea. (2006/2007)
- Gerente municipal de la alcaldía de Nagarote (2006)
- Gerente municipal alcaldía de Ciudad Sandino (2003-2005)
- Asesor administrativo financiero alcaldía de Nagarote-2001-2003)
- Vice contador y auditor interno del Consejo Supremo Electoral(1996-2001).