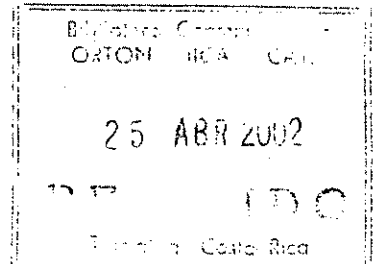


CENTRO AGRONOMICO TROPICAL DE INVESTIGACION Y ENSEÑANZA
PROGRAMA DE ENSEÑANZA PARA EL DESARROLLO Y LA CONSERVACION
ESCUELA DE POSGRADUADOS



**CAPACIDAD INSTITUCIONAL DE SIETE MUNICIPALIDADES Y SU IMPACTO EN
EL MANEJO DE LOS RECURSOS NATURALES EN LA ZONA DE INFLUENCIA
DEL PROYECTO PAAR, HONDURAS**

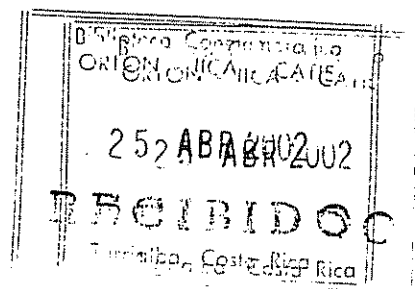
POR

NELSON RAFAEL VILLATORO GRANADOS

CATIE

Turrialba, Costa Rica
2001

**CENTRO AGRONÓMICO TROPICAL DE INVESTIGACIÓN Y ENSEÑANZA
PROGRAMA DE ENSEÑANZA PARA EL DESARROLLO Y LA CONSERVACIÓN
ESCUELA DE POSGRADUADOS**



**CAPACIDAD INSTITUCIONAL DE SIETE MUNICIPALIDADES Y SU IMPACTO EN
EL MANEJO DE LOS RECURSOS NATURALES EN LA ZONA DE INFLUENCIA
DEL PROYECTO PAAR, HONDURAS**

POR

NELSON RAFAEL VILLATORO GRANADOS

CATIE

Turrialba, Costa Rica

2001

**CENTRO AGRONÓMICO TROPICAL DE INVESTIGACIÓN Y ENSEÑANZA
PROGRAMA DE ENSEÑANZA PARA EL DESARROLLO Y LA CONSERVACIÓN
ESCUELA DE POSGRADUADOS**

**✓CAPACIDAD INSTITUCIONAL DE SIETE MUNICIPALIDADES Y SU IMPACTO EN
EL MANEJO DE LOS RECURSOS NATURALES EN LA ZONA DE INFLUENCIA
DEL PROYECTO PAAR, HONDURAS**

Tesis sometida a consideración de la Escuela de Postgrado
Programa de Educación para el Desarrollo y la Conservación
del
Centro Agronómico de Investigación y Enseñanza como requisito parcial para optar al
grado de:

Magister Scientiae

Por

✓
NELSON RAFAEL VILLATORO GRANADOS

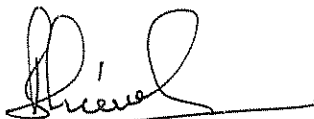
Turrialba, Costa Rica

2001

Esta tesis ha sido aceptada en su presente forma por el Programa de Educación para el Desarrollo y la Conservación y la Escuela de Posgrado del CATIE y aprobada por el Comité Consejero del Estudiante como requisito parcial para optar por el grado de:

MAGISTER SCIENTIAE

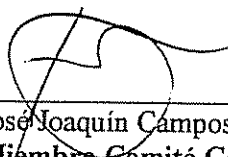
FIRMANTES:



Bommat Ramakrishna, Ph.D.
Consejero Principal



Robert Hearne, Ph.D.
Miembro Comité Consejero



José Joaquín Campos, Ph.D.
Miembro Comité Consejero



Ali Moslemi, Ph.D.
Director Escuela de Posgrado



Nelson Rafael Villatoro Granados
Candidato

DEDICATORIA

A mi esposa Rosibel y nuestro hijo Pablo José.
Este trabajo también es de ustedes.
Los Amo.

AGRADECIMIENTO

A Dios, porque en su gracia me ha concedido el privilegio de ser parte de una hermosa familia y de alcanzar un triunfo académico más.

A mi esposa Rosibel y a nuestro hijo Pablo José, dos maravillosos seres que soportaron mis traspasadas y ausencias durante estos dos años. Su amor y comprensión fueron el mejor apoyo que pude recibir de ustedes.

Un agradecimiento especial para Patricia Mena, Ivan Ramírez, Alonso Ramírez y Roxana Vega, por su apoyo, palabras de aliento, reprendidas y por compartir tantos momentos felices.

A mis compañeros, a esa otra familia que se conformó con el trato diario y que hizo que la vida en el CATIE fuera menos tediosa. Este es un agradecimiento especial a los compañeros de Socioeconomía Ambiental.

Al comité consejero, por su apoyo en la realización de este trabajo, en especial al Profesor Bommat Ramakrishna.

A los empleados y empleadas del CATIE, en especial a los de la Escuela de Posgrado, por su amistad hacia mi y mi familia.

Al personal del Fondo para Productores de Ladera (FPPL) del PAAR, en especial a los Asistentes Técnicos Operativos (ATO's) de las zonas donde se realizó este estudio, por las facilidades brindadas.

Al Servicio de Intercambio Alemán, por financiar esta parte de mis estudios.

Dios los Bendiga a Todos.

CONTENIDO

1.	INTRODUCCIÓN	1
1.1	Antecedentes	1
1.2	Justificación	4
1.3	Objetivos	5
1.3.1	Objetivo general	5
1.3.2	Objetivos específicos	5
1.4	Hipótesis del trabajo	6
2.	REVISIÓN DE LITERATURA	7
2.1	Generalidades de la descentralización	7
2.2	Descentralización y municipalidades en América Latina	10
2.3	Gobiernos municipales y gestión de recursos naturales en Centroamérica	12
2.3.1	Manejo de bosque	15
2.3.2	Manejo integral del recurso hídrico	16
2.3.3	Municipio y ordenamiento del territorio	19
2.4	Las municipalidades en Honduras	20
2.4.1	Sistema de categorización municipal	20
2.4.2	Las municipalidades y el manejo de los recursos naturales en Honduras	21
2.5	Factores que inciden en el desempeño de los gobiernos municipales	23
2.5.1	Factor político	23
2.5.2	Factor Institucional	24
2.5.3	Factor técnico	24
2.5.4	Factor presupuestario	25
2.6	La evaluación organizacional como herramienta de mejora de las municipalidades	26

3.	MATERIALES Y MÉTODOS	29
3.1	Localización y descripción del área de estudio	29
3.2	Caracterización de las municipalidades bajo estudio	30
3.3	Presencia del PAAR en el área de estudio	36
3.3.1	El Fondo para Productores de Ladera	37
3.4	Metodología aplicada	39
3.4.1	Organización del trabajo	39
3.4.2	Selección del área para la investigación	40
3.4.3	La selección de las municipalidades	41
4.	RESULTADOS	47
4.1	Descripción del modelo de estudio	47
4.1.1	Motivación organizacional	48
4.1.2	Capacidad organizacional	50
4.1.3	Desempeño organizacional	52
4.2	Aplicación del modelo: Municipalidad de Catacamas	54
4.2.1	Recursos naturales utilizados por el municipio	54
4.2.2	Caracterización organizacional	56
4.2.2.1	Motivación organizacional	56
4.2.2.2	Capacidad organizacional	57
4.2.2.3	Desempeño organizacional	61
4.2.3	Análisis económico	62
4.3	Presentación de las municipalidades en agregado	64
4.3.1	Recursos naturales utilizados por la municipalidades	64
4.3.2	Caracterización organizacional	67
4.3.3	Análisis económico	82
4.3.4	Índice de desarrollo organizacional municipal	85
5.	DISCUSIÓN DE RESULTADOS	90
5.1	Evolución institucional de las municipalidades	90

5.2	Desempeño en manejo de los recursos naturales	92
5.3	Análisis de los factores que intervienen en el desarrollo de las municipalidades	98
5.3.1	Análisis de los factores del entorno	98
5.3.2	Análisis de los factores internos	100
5.4	Propuesta de desarrollo institucional	104
6.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	110
6.1	Conclusiones	110
6.2	Recomendaciones	112
7.	REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS	114
ANEXOS		117
1.	Competencias y atribuciones en materia ambiental de las municipalidades en Centroamérica.	
2.	Categorización municipal.	
3.	Matriz de responsabilidades, logros y limitantes de los departamentos entrevistados en el trabajo.	
4.	Matriz de vaciado de información de las encuestas a jefes de Departamento.	

Lista de Cuadros

Número	Título	No. de Página
Cuadro 2.1	Principales leyes en materia ambiental relacionados con los gobiernos locales en Centroamérica	14
Cuadro 2.2	Manejo integrado del recurso hídrico en Centroamérica	17
Cuadro 2.3	Categorización de municipalidades en Honduras	21
Cuadro 3.1	Indicadores poblacionales, sociales, y económicos de los ocho municipios seleccionados	31
Cuadro 3.2.	Instituciones presentes en la zona de influencia del FPPL	33
Cuadro 3.3	Organizaciones locales presentes en el área de estudio	34
Cuadro 3.4	Aprovechamiento y protección de recursos naturales en los municipios seleccionados	35
Cuadro 3.5	Categoría de municipalidades 1991 y 1992	42
Cuadro 4.1	Planes de manejo de bosque de pino de la municipalidad de Catacamas	54
Cuadro 4.2	Ingreso por venta de madera en la municipalidad de Catacamas	55
Cuadro 4.3	Dimensiones funcionales de la municipalidad de Catacamas	58
Cuadro 4.4	Indicadores macroeconómicos de Catacamas	61
Cuadro 4.5	Resultados de análisis de los presupuestos totales	63
Cuadro 4.6	Resultados del análisis de los presupuestos de recursos Naturales	63
Cuadro 4.7	Recursos naturales que son aprovechados por las municipalidades	65
Cuadro 4.8	Dimensiones funcionales de la municipalidad de Dulce Nombre de Culmí	68
Cuadro 4.9	Número de regidores por municipio estudiado	69
Cuadro 4.10	Gasto municipal por pago de planillas en el 2001	70
Cuadro 4.11	Estabilidad de empleados en las municipalidades seleccionadas	73
Cuadro 4.12	Estabilidad de jefes de departamento en las municipalidades	74
Cuadro 4.13	Capacitación a empleados municipales	74

Cuadro 4.14	Eficiencia económica de la municipalidad en el manejo de recursos naturales en el año 2000	80
Cuadro 4.15	Balance financiero de tres municipalidades 1998-2000	80
Cuadro 4.16	Resumen de ingresos de las municipalidades	82
Cuadro 4.17	Resumen de egresos de las municipalidades	84
Cuadro 4.18	Aspectos para la elaboración del IDOM	86
Cuadro 4.19	Clave para el IDOM	87
Cuadro 4.20	Asignación de valores a cada aspectos evaluados y cálculo Del IDOM	89
Cuadro 5.1	Recursos naturales y ambientales aprovechados por las municipalidades	92
Cuadro 5.2	Ingreso por venta de madera en el municipio de Catacamas	94

Lista de figuras y gráficos

Número	Título	No. de Página
Figura 4.1	Esquema general del modelo de evaluación organizacional propuesto	48
Gráfico 4.1	Porcentaje de gastos totales que corresponde al gasto por pago de planillas municipales	71
Gráfico 4.2	Distribución de empleados en las diferentes dimensiones de la municipalidad	72
Gráfico 4.3	Distribución de los empleados por nivel de educación	73
Gráfico 4.4	Medio por el que se informan los empleados respecto a las actividades municipales	78
Figura 4.2	Fortalecimiento de la capacidad técnica de las municipalidades	81
Gráfico 4.5	Índice de desarrollo organizacional municipal	88

Villatoro Granados N, 2001. Capacidad institucional de siete municipalidades y su impacto en el manejo de los recursos naturales en la zona de influencia del Proyecto PAAR, Honduras.

RESUMEN

Ante la pérdida evidente de credibilidad del Estado centralizado, como modelo de administración, la mayoría de países latinoamericanos han adoptado una variedad de políticas y estrategias de descentralización como instrumento alternativo para alcanzar el desarrollo local. Esto convierte a los gobiernos locales en promotores del desarrollo de sus municipios, que en esencia busca la mejora de la calidad de vida de todos los habitantes de una unidad de gestión territorial, generando condiciones sociales, económicas, políticas y culturales, así como capacidades para que puedan ser protagonistas de su propio desarrollo.

En el contexto centroamericano, Honduras es uno de los países con mayor nivel de descentralización. El marco legal establecido, a través de la Ley de Municipalidades de 1990, le devuelve a las municipalidades su autonomía perdida; la responsabilidad directa de ser la proveedora de servicios públicos incluyendo el agua y una asignación presupuestaria equivalente al 5% de los ingresos tributarios anuales del Presupuesto General de la República. La Ley de Modernización del Sector Agrícola de 1992 le devuelve a las municipalidades sus derechos sobre los recursos forestales presentes en los bosque ejidales, que se estima oscila entre un 30-35% de la cobertura forestal actual. La Ley del Medio Ambiente de 1993 las hace responsable de la salud ambiental local. Regulaciones contenidas en otras leyes le otorgan a las municipalidades responsabilidades sobre el ordenamiento territorial y el manejo de cuencas hidrográficas, entre otras.

En ese contexto, el presente trabajo se realizó bajo la metodología de estudio de caso y tuvo como objetivo principal evaluar la capacidad institucional y organizacional de las municipalidades y su desempeño en el manejo de los recursos naturales locales. El modelo de evaluación utilizado fue una adaptación del propuesto, para valorar instituciones, por el International Development Research Centre (IDRC) para la evaluación de instituciones de investigación, que en esencia consiste en valorar las condiciones del entorno y las condiciones internas de una organización. Para la aplicación del modelo se seleccionaron siete municipalidades de las 24 que se encuentran en la zona de influencia del Proyecto de Administración de Áreas Rurales (PAAR), bajo el criterio del nivel de desarrollo municipal alcanzado por cada una de ellas. Este criterio clasifica a las municipalidades en cuatro categorías y se seleccionaron dos por cada categoría.

Considerando la gran variabilidad que existe entre las categorías de municipalidades seleccionadas, se esperó que esa variabilidad se manifestara en términos de mejores características organizacionales. Sin embargo, los resultados indican que la diferencia en el desarrollo alcanzado se debe más a una amplia disponibilidad de recursos que a una capacidad de gestión y captación de los mismos. Ninguna de las municipalidades cuenta con una historia de planificación estratégica. Tres municipalidades tienen planes de desarrollo municipal, pero en

ellos no se incluyen los recursos naturales como uno de los ejes para su desarrollo. Los planes de manejo de recursos naturales que existen son elaborados por organizaciones ajenas al municipio. Las municipalidades, con respecto a variables organizacionales como misión, visión, desarrollo de personal, manejo de procesos organizacionales, no muestran mayor diferencia pues en todas se carece de ellas.

En cuanto al uso y manejo de recursos naturales y medio ambiente, cinco municipalidades cuentan con Unidades Municipales Ambientales, tres de ellas tienen planes de manejo forestal, pero solo una lo ejecuta en forma debida. Solo una municipalidad cuenta con un plan de manejo de cuencas. En los otros municipios, los planes de manejo los elaboran y ejecutan instituciones de desarrollo local. En tres municipalidades el sistema de abastecimiento de agua es municipal con acciones y resultados de manejo bien diferenciados que van desde la creación de empresas municipales hasta no tener un control del manejo del sistema, pasando por la creación de departamentos especializados. El ordenamiento territorial no está en los planes de ninguna de las municipalidades. //

Villatoro Granados, N. 2001. Institutional capacity of seven municipalities and their impact in the natural resources management in the area under the Proyecto PAAR, Honduras.

SUMMARY

The loss of credibility in a centralized state as a managing model, has made most of Latin American countries to adopt a variety of policies to decentralize and to implement a series of strategies to attain local development. These policies and strategies transform local governments into promoters of the development of their municipalities. Local development looks into ways to improve the quality of life for all of the inhabitants of a territorial unit. To achieve this, it provides social, economic, political and cultural conditions as well as training capabilities to the inhabitants, so they can be part of their own development.

In the Central American context, Honduras is one of the countries with more level of decentralization. The established legal framework, provided by the Law of Municipalities adopted in 1990, returns to the municipalities their autonomy and the responsibility to provide public utilities, including drinking water. It also assigns a budget equivalent to 5% of the total tax revenues allocated to the General Budget of the Republic of Honduras. The Law of Modernization of the Agricultural Sector adopted in 1992, returns to the municipalities their rights to the forestal resources located within the municipal territories. These forestal resources are considered to oscillate between 30-35% of the total forestal areas covering the country. The Law of the Environment adopted in 1993, makes them responsible for the protection of the local natural environment. Also, regulations outlined in other laws make the municipalities responsible for territorial ordering and the micro watershed management, among others.

✓ In that context, the present work was carried out under the methodology of case study and its main objective was to evaluate the institutional and organizational capacity of the municipalities and their performance in managing local natural resources. ✗ The evaluation pattern used was adapted from the one proposed by the International Development Research Centre (IDRC) to evaluate the institutions dedicated to the investigation. This pattern consists in evaluating the environment and the internal conditions of an organization. Accordingly, seven municipalities were selected out of the 24 under the Rural Areas Administration Project (PAAR). The criterion used to select the municipalities was the level of municipal development reached by each of them. Therefore, the municipalities were classified in four categories and two municipalities were selected from each category.

Considering the different factors among the categories, it was expected that the results of this case study were going to be expressed more in terms of better organizational characteristics. However, the results indicated that the difference between the developments reached by each municipality was more the result of the great variety of resources available, than to their capacity to manage them. None of the municipalities had historical data to support strategic planning. Three

municipalities had some type of plans for municipal development. However, these plans did not include the natural resources unless they were managed by an outside organization. With regard to organizational variables such as mission, vision, personnel development and managerial skills, there were not significant differences among them.

As for the use and management of natural resources and the environment, five municipalities had Environmental Municipal Units. Three of them had plans for forestal management. Furthermore, our case study indicated that only one municipality was carrying the plans as outlined. In addition, only one municipality was handling a plan for watershed management. In the rest of the municipalities, the plans were made and executed by developmental institutions at a local level. Three municipalities were managing the drinking water systems but with a different results among them. The territorial ordering was not included in the plans kept by any of the municipalities included in this study. ✓

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Antecedentes

En términos generales, se entiende por descentralización a la transferencia de autoridad y responsabilidad de funciones públicas del gobierno central a organizaciones subordinadas o casi independientes del gobierno o al sector público (Banco Mundial sf).

Una definición más completa, y que engloba toda la esencia de la descentralización, es la que nos presenta Faguet (1997), quien dice que la descentralización deberá entenderse como la devolución de funciones específicas, con todos sus atributos administrativos, políticos y económicos que estos conllevan, por parte del gobierno central a gobiernos locales autónomos comprendidos dentro de un territorio legalmente delimitado y funcional.

A través de la descentralización, se espera que los gobiernos locales respondan mejor y más eficientemente a las necesidades locales. Además, el proceso de descentralización no se relaciona solamente con el desarrollo municipal, sino con la modernización del sector público en general. Por ello, la descentralización de otros sectores como salud y educación tiene implicancias importantes para las municipalidades.

En general, el Estado tiene como atribuciones: en lo económico, lograr un funcionamiento de los mercados que favorezca la competitividad; en lo social, la seguridad ciudadana, la eliminación de la pobreza y la equidad y en lo político viabilizar una participación constructiva de la sociedad en su conjunto (Finot 2001). Con respecto a los recursos naturales, el Estado es igualmente responsable en la protección y uso de los mismos en una forma técnica y racional, para lo que debe diseñar y ejecutar la mejor estrategia que considere conveniente para ese fin.

El Estado centralizado no fue una estrategia adoptada, sino más bien una herencia de la época de la independencia que surgió durante la conformación de las nuevas naciones, ya que los estados una vez emancipados, requirieron de una fuerza centralizadora, a partir de la dominación, la hegemonía o el consenso entre oligarquías locales. (Palma (1983) citado por Finot (2001)).

Honduras tiene una larga tradición de gobierno municipales que se extiende desde la época de la colonia, sin embargo el reconocimiento legal de las municipalidades como gobierno local se hizo con la Ley de Municipalidades y del Régimen Político de

1927(Decreto No. 127 del siete de abril de 1927). Algunas de las características de las municipalidades bajo este régimen municipal fueron:

- Gobierno municipal centralizado
- Servicios públicos centralizados
- Las municipalidades no eran responsabilidad de sus residentes
- Los presupuestos eran desarrollados y financiados por el gobierno central.

López (1999) hace una relación muy suscita pero clara en cuanto al desarrollo municipal hondureño y la historia política latinoamericana. En él expresa que el municipio hondureño surge de un marco tradicionalista-colonial con la ley de municipalidades y del régimen político de 1927. Esta ley, configuraba al municipio con características marcadamente rural, en el que el eje central de su trabajo lo constituían la conservación del orden público, la seguridad, el bienestar de las personas, el respeto a la propiedad privada y la corrección de costumbres además del manejo de registros públicos, el pago de maestros y los gastos en las escuelas de educación primaria, y la prestación de servicios públicos. Durante los gobiernos dictatoriales se suspendieron las elecciones de autoridades locales y los funcionarios edilicios eran nombrados por el gobierno central.

Todo lo anterior explica claramente el proceso de deterioro de la autonomía municipal a causa del control ejercido por el gobierno central y la reducción de funciones municipales las cuales fueron incorporadas a organismos pertenecientes al Estado centralista.

Bajo ese esquema es que a principios de la década de los 70, el Estado tomó el control del aprovechamiento y la exportación de productos forestales a través de la Ley Forestal. En 1974 se creó la Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal (COHDEFOR) como entidad rectora de la actividad forestal, esto dio como resultado un monopolio en la exportación de madera que a la postre vendría a traducirse en una destrucción más acelerada del bosque. (AFE-COHDEFOR 1995).

El proceso de descentralización inicia a mediados de la década de los 80, cuando el Estado pasa la comercialización de la madera que se produce a manos de la empresa privada, sin embargo, no es sino hasta principios de la década de los 90 en que este proceso toma mayor fuerza cuando se establece todo un cuerpo legal que devuelve la administración, usufructo y control de los bosques a sus respectivos propietarios. (AFE-COHDEFOR 1995).

Como resultado de este reordenamiento en la política forestal, las municipalidades volvieron a ser dueños de grandes extensiones de bosques, que según algunos reportes oscila entre 30 y 35%. Solo entre 1992 y 1998, el 13% de la corta anual permisible aprobada por AFE-COHDEFOR se dio en bosques ejidales y en algunos municipios el porcentaje de los ingresos provenientes del bosque osciló entre 25 y 83%. (AFE-COHDEFOR/PAAR 1999, Citado por Kaimowitz 2000).

El marco legal, que fortalece el papel de los gobiernos municipales en su quehacer en asuntos forestales y ambientales, lo conforman la Ley de Municipalidades de 1990 (Decreto No. 134-90) y sus reformas en 1991 y 2000 (Decretos 48-91 y 127-2000 respectivamente), la Ley de Modernización del Sector Agrícola de 1992 (Decreto 31-92), y la Ley General del Ambiente de 1993 (Decreto 104-93). La primera establece claramente la autonomía municipal (Artículo No. 12), la segunda le devuelve los derechos de manejar los bosques ejidales (Artículo No. 73) y la tercera las hace responsables de velar por la calidad del ambiente de su respectivo término municipal (Artículo No. 29).

Pero el trabajo de las municipalidades en materia de manejo de recursos naturales, no solo se circunscribe al manejo de los bosques, ya que el ordenamiento territorial y los recursos hídricos forman parte de la agenda de las municipalidades debido a que los donantes están apostando a un rol más protagónico por parte de éstas. Como ejemplo, en la actualidad tanto el Banco Mundial como el Banco Interamericano de Desarrollo financian proyectos de manejo de recursos naturales y de agua en las municipalidades.

Bajo este nuevo esquema, las municipalidades deben de adaptar sus estructuras internas para mejorar su desempeño y cumplir en forma eficiente con el nuevo rol que la legislación le ha asignado en el manejo de los recursos naturales que pertenecen al municipio.

El desempeño de una organización se mide por las acciones que realiza para alcanzar su misión. Los rendimientos y sus efectos son el aspecto más observable de una organización (Lusthaus et al 1999).

El desempeño organizacional por su parte, comprende aquellos resultados que definen el éxito en las utilidades de una organización; costos (gastos) e ingresos (entradas). Además, los indicadores específicos del desempeño aplicables al proceso de producción como por ejemplo, porcentajes de depreciación, costo de capital, rendimiento, rotación de activos, entre otros.

Por lo tanto, si se quiere hacer un análisis del desempeño de la organización se debe de hacer directa o indirectamente, a la medición de los resultados de la organización ya que son estos los que representan, en última instancia, el impacto del negocio sobre los recursos, que la organización genera o consume.

Los Indicadores Municipales de Desempeño son una herramienta para la medición continua del rendimiento municipal. La medición del rendimiento es una fuente de información útil para facilitar la toma de decisiones relacionadas con la gestión y la política municipal. Por otro lado es una herramienta para asegurar transparencia y cumplimiento de responsabilidades en la gestión municipal.

1.2 Justificación

El presente estudio se justifica en el sentido de que es necesario contar con alguna metodología que permita medir el desempeño de los gobiernos municipales desde la perspectiva de la capacidad que tienen para un manejo sostenible de los recursos naturales bajo su cargo.

Está demostrado que en Honduras la administración estatal del recurso forestal y de los recursos naturales en general ha sido un fracaso ya que, pese a contar con una de las leyes forestales más completas de Latinoamérica y a la conformación de una institucionalidad regente del sector, la cubierta forestal total disminuyó de 71.088 km² en 1965 a 56.805 km² en 1990 (COHDEFOR 1996) y la participación del subsector forestal en el PIB pasó de 5,9% en 1975 al 3,0 en el período 90-94. (Segura, Kaimowitz y Rodríguez 1997).

Por otro lado, los ingresos generados por la exportación de madera transformada pasaron de USD 5,1 millones en 1980 a USD 31,3 millones en 1994, pero este incremento no benefició el desarrollo del país ya que para 1993 el índice de desarrollo humano (IDH) de Honduras lo colocaba en el último lugar de los países de Centroamérica y el tercero más atrasado de Latinoamérica con un valor de 0,472. (Moreno 1994). Aunado a lo anterior, el Estado ha sido incapaz de hacer un manejo adecuado del recurso hídrico y cada vez se incrementa la demanda por este bien sin embargo la oferta va en detrimento pese al potencial que este sector tiene. La temática de ordenamiento territorial en Honduras como tal es relativamente nueva, ya que no aparece sino en la Ley General del Ambiente de 1990, no obstante, en normas anteriores se encuentra una serie de disposiciones referentes al tema.

En ese sentido y bajo el nuevo marco legal vigente, las municipalidades se ven como la alternativa al manejo sostenible de los recursos naturales. Sin embargo, desde el punto de vista del manejo forestal, existe cierta discusión sobre la conveniencia o no de dejar en manos de las municipalidades el manejo de cerca del 30% de los bosques existentes en Honduras. Pero, no se puede negar que existen experiencias exitosas de manejo de bosque ejidal en materia económica, que aunque no son resultado de un proceso intrínseco de la comunidad sino más bien de intervención externa, demuestran que sí es posible tener resultados positivos.

Este estudio tiene como propósito contribuir al desarrollo de una metodología apropiada para el monitoreo y evaluación del manejo de los recursos naturales que las municipalidades aplican. Para este fin se plantean los siguientes objetivos:

1.3 Objetivos

1.3.1 Objetivo General

Evaluar la capacidad organizacional de ocho municipalidades y su relación con la gestión de sus recursos naturales en la zona de influencia del Proyecto PAAR.

1.3.2 Objetivos Específicos

- Evaluar el desempeño que en manejo de los recursos naturales tienen ocho municipalidades de Honduras.
- Desarrollar un análisis comparativo entre las municipalidades considerando sus dos dimensiones de análisis: entorno e interno.
- Identificar las fortalezas y limitaciones que influyen en el desempeño eficiente de las municipalidades bajo estudio.
- Elaborar una estrategia de fortalecimiento organizacional e institucional municipal que permita orientar los esfuerzos del PAAR en este su trabajo con las municipalidades.

1.4 Hipótesis que serán sometidas a prueba

- Las municipalidades cuentan con parámetros de manejo de recursos naturales bien desarrollados y aplicados que les permiten un buen desempeño en el manejo de los recursos naturales locales.
- Las municipalidades cuentan con corporaciones municipales con una alta capacidad gerencial.
- Los gobiernos municipales están ahora más interesados en la administración de sus bosques ya que tienen una mayor utilidad de ellos.
- Cuando se transfieren mayores facultades decisorias y derechos más seguros en el ámbito local, con funciones y atribuciones bien definidas y claras, la protección de los recursos naturales es más efectiva ya que los beneficios de la utilización de los recursos naturales por parte de las comunidades son más tangibles.
- Las municipalidades cuentan con un buen esquema institucional para un manejo adecuado de los recursos naturales.

2. REVISIÓN DE LITERATURA

En este capítulo se hace una revisión de la literatura pertinente al tema central del trabajo que es la evaluación organizacional de las municipalidades y su desempeño en el manejo de los recursos naturales. En principio se hace una revisión general del concepto de descentralización a manera de sentar las bases del porqué este proceso potencia a las municipalidades en Latinoamérica. Posteriormente se hace una revisión de su papel en el manejo de los recursos naturales en Centroamérica y finalmente el contexto en que se desenvuelven en Honduras. Además, en la última parte de este capítulo se hace una reseña de la importancia de la evaluación institucional y como esta puede ayudar en el mejoramiento del desempeño de los gobiernos municipales.

2.1 Generalidades de la descentralización

América Latina cuenta con una larga tradición de gobiernos centralizados. Según Nickson (1995) citado por FAO (1999), para comprender esta realidad, es preciso primero entender los orígenes del centralismo que la precedió. Según algunos autores, el legado español a América Latina fue una tradición de centralización extrema en la toma de decisiones de estado, control autocrático que reflejaba los mecanismos de los que tradicionalmente se valía la corona para resolver los conflictos con las elites locales de España (medidas similares también se adoptaron en las leyes para América Latina) y el temor de la corona de perder el control de los adelantados: los primeros exploradores que establecieron sus propios dominios en el "nuevo" continente.

Al respecto, los historiadores también advierten las raíces culturales y económicas del centralismo en la aceptación de la autoridad fomentada por la modalidad de catolicismo practicada en la región (autoritaria y aliada con grupos conservadores); en la profunda desigualdad en las relaciones sociales; en la alta concentración en la propiedad de la tierra (lo que a su vez fijó los límites económicos entre patrones y peones); en el bajo nivel de educación prevaleciente; y en la marginación de los pueblos indígenas de la política nacional. (López 1999).

Aparte de que los gobiernos nacionales tendieron a centralizar la provisión de servicios, también intervinieron crecientemente en el funcionamiento de la economía, principalmente a raíz de la crisis económica de los años 30. Ésta había demostrado la necesidad de la intervención del Estado en la economía y así se justificó: su injerencia en

la formación de precios – o que los fijara directamente para controlar la inflación; la adopción de medidas proteccionistas en beneficio de la industria, y en la inversión productiva en las áreas donde no había un interés manifiesto en invertir por parte de capitales privados. Finalmente se adoptó el paradigma de la planificación central, en la que el Estado asumía el papel protagónico en el desarrollo económico y social, a través de una planificación “imperativa” para lo que llegó a ser un poderoso sector estatal e “indicativa” para el resto de los agentes económicos, a fin de que se plegaran a la planificación decidida centralmente (Finot 2001).

El modelo de planificación central entró en crisis por las siguientes razones:

- Endeudamiento externo creciente.
- Crecimiento de la complejidad de la administración estatal.
- Extrema exclusión política.
- Alto crecimiento inflacionario.

La crisis de la planificación central supuso la aparición y desarrollo del paradigma económico neoliberal, que básicamente plantea devolver al libre mercado la función primordial de asignar recursos y reducir al Estado a asegurar la estabilidad económica y el cumplimiento de contratos. Sin embargo, que para que el mercado funcione adecuadamente es indispensable un desarrollo institucional que garantice la competencia. Por otro lado, la intervención del Estado resultaba indispensable para garantizar que el crecimiento fuera equitativo respecto a las sociedades actuales como a las del futuro (necesidad del Estado regulador y distribuidor).

Si se suma a las funciones de regular y distribuir, la responsabilidad de asegurar un funcionamiento democrático, entonces al nuevo Estado democrático le correspondería en esencia: en lo económico, crear las mejores condiciones para la competitividad; en lo social, reducir la pobreza y asegurar equidad, y en lo político, viabilizar una participación ciudadana constructiva. Además, cumplir estas funciones con eficiencia y probidad. El logro de estos objetivos resulta tanto más difícil ya que: durante el centralismo se desarrolló una cultura proteccionista que favorece funcionamientos monopólicos; las desigualdades y en particular la pobreza resultaron acrecentadas por la crisis y el consiguiente ajuste y; durante el centralismo se fortaleció una fuerte cultura paternalista, clientelista y prebendalista (Finot 2001).

Frente a este desafío, la descentralización emerge como una condición para profundizar la democratización, como parte de una estrategia para enfrentar la crisis de la

deuda y también como la forma de organización más adecuada para implementar un nuevo paradigma que se basa en la complementariedad entre los sectores privado, social y público.

Una definición completa y que engloba toda la esencia de la descentralización es la que nos presenta Faguet (1997), quien dice que la descentralización deberá entenderse como la devolución de funciones específicas, con todos sus atributos administrativos, políticos y económicos que estos conllevan, por parte del gobierno central a gobiernos locales autónomos comprendidos dentro de un territorio legalmente delimitado y funcional.

La definición anterior resalta los atributos administrativos, políticos, económicos y fiscales que conlleva la descentralización, que al final cada uno de ellos se torna en algún tipo de descentralización por sí misma.

Por otro lado, y desde el punto de vista de la provisión y producción de bienes públicos, permite distinguir entre dos tipos de descentralización: una, política, que sería el traslado de todo el proceso de provisión de algunos bienes públicos desde el ámbito nacional hacia ámbitos subnacionales, y otra, económica, que sería la transferencia de procesos de producción a la competencia económica.

La condición fundamental para que la descentralización política contribuya a la eficiencia sería la participación democrática de los ciudadanos en las decisiones, no sólo sobre gasto sino, principalmente, sobre los aportes que ellos realizarán para solventar dicho gasto. Este requisito aún no se habría podido cumplir en los procesos latinoamericanos debido a que en ellos se dio un tratamiento similar a la provisión de infraestructura básica y servicios públicos, que serían bienes locales, y a la de salud y educación, que serían bienes públicos nacionales.

En el siguiente esquema se resume cada uno de los tipos de descentralización y sus subdivisiones preparado a partir del trabajo que presenta el World Bank Institute (1999).

Descentralización

Política: Brinda a los ciudadanos y sus representantes electos más poder en la toma de decisiones públicas

Administrativa
Redistribuye autoridad, responsabilidad y recursos financieros para proveer servicios públicos a diferentes niveles del gobierno

Desconcentración: Redistribución de la toma de decisiones, autoridad y responsabilidades financieras y de manejo a diferentes niveles del gobierno.

Delegación: Es la forma más extensiva de la descentralización y consiste en la transferencia de autoridad, toma de decisiones, finanzas y manejo de funciones públicas a entidades semiautónomas del gobierno central.

Devolución: Es la transferencia de autoridad para la toma de decisiones, finanzas y manejo a unidades semi-autónomas del gobierno local con estatus corporativo.

Fiscal: La descentralización fiscal es un de los puntos fundamentales de la descentralización. Esta se puede alcanzar por: autofinanciamiento, cofinanciamiento, expansión de ingresos locales, transferencias gubernamentales y préstamos entre otros.

Económica
Llamada también descentralización del mercado es la forma más completa de descentralización ya que las responsabilidades se pasan totalmente al sector privado

Privatización: Esta puede manifestarse desde la provisión de bienes y servicios basado en la libre operación del mercado, hasta la sociedad en la que el gobierno y el sector privado cooperan para proveer servicios o infraestructura

Desregulación: Reduce las barreras del estado sobre la participación de sector privada en la provisión de servicios o permite la competencia entre proveedores privados por servicios previamente proveídos por el estado o por un monopolio regulados.

2.2 Descentralización y municipalidades en América Latina

Según el CLAD (1995), el marco legal que sustenta los procesos de descentralización en Latinoamérica es amplio y ha permitido el reforzamiento de los gobiernos locales en cuanto a la elección de sus autoridades locales, tendencia que se manifiesta con mayor fuerza a mediados de los años 80. Se puede hablar de un período de democratización de los municipios y regiones. Por ejemplo, en Colombia después de un largo proceso desde el año 63, se realizan las elecciones de alcaldes en 1988, por voto popular. En Venezuela fueron elegidos también por primera vez y mediante el voto

popular, gobernadores y alcaldes en diciembre del año 89. En Chile se anunciaron reformas que tienden a garantizar la elección de alcaldes. En Cuba, con intentos previos de descentralización a mediados de los años 70, también se introdujo en 1993 cambios para propiciar elecciones directas en los municipios. Para 1994 Panamá está eligió en igual forma sus alcaldes.

En una revisión hecha por Finot (2001) a nivel latinoamericano referente a los procesos de descentralización, llegó a las conclusiones siguientes: en primer lugar, los procesos de descentralización han representado inicialmente avances muy significativos en términos de equidad y de participación - sobre todo política - respecto a la situación anterior; en segundo, los sistemas redistributivos vigentes no alcanzan a compensar las diferencias crecientes y con frecuencia resultan insuficientes para asegurar la equidad social y; por último, aún no se ha logrado suscitar significativamente la participación social. Incluso la participación política suscitada inicialmente podría tender a disminuir, por desgaste, ante la ausencia de avances.

Para remediar tal situación este autor propone: descentralizar políticamente el desarrollo territorial; recentralizar políticamente el gasto social pero descentralizarlo operativamente y; descentralizar económicamente la producción para adecuar a la participación los procedimientos de decisión y control.

El tema de la descentralización y municipalidades en América Latina está más relacionado y ha sido más analizado desde el punto de vista de la elección de gobiernos locales y de la prestación de servicios públicos (educación, carreteras, salud, seguridad, infraestructura, suministro de agua) que del manejo de recursos naturales.

Vista desde la óptica de la elección de gobiernos locales, la descentralización se refiere al proceso de delegación de los poderes políticos, fiscales y administrativos a unidades subnacionales del gobierno. Aunque existen muchos puntos de partida y estrategias para descentralizar, un país no se considera descentralizado si no tiene un gobierno subnacional elegido localmente. La descentralización puede consistir en el establecimiento de esos gobiernos, su restablecimiento después de un período de régimen autoritario o la expansión de los recursos o responsabilidades de los gobiernos subnacionales elegidos ya establecidos. (Burki et al 1999).

Desde el punto de vista de prestación de servicios públicos, en la actualidad hay una serie de procesos de descentralización de los servicios de educación con niveles de descentralización que van desde devolución de funciones limitadas a gobiernos

intermedios y locales hasta sistemas completamente manejados por la comunidad. (World Bank Institute 1999). Por otra parte en la década de los noventa, hubo un rápido aumento en la cantidad de países que llevaron a cabo reformas descentralizadoras. Al mismo tiempo, existe una tendencia mundial a otorgar mayor autonomía en el poder de decisión a las escuelas, con el interés de mejorar el desempeño y la responsabilidad de estos establecimientos. (Burki et al 1999).

El suministro de agua para consumo y riego, es uno de los servicios que más comúnmente se han descentralizado con notables éxitos a nivel latinoamericano, de echo el suministro de agua en las zonas rurales de los países latinoamericanos está en manos de juntas de agua que son grupos locales electos por la comunidad. También existen esfuerzos de descentralización en salud, obras viales e infraestructura.

Desde el punto de vista de descentralización y manejo de recursos naturales (bosque agua y territorio), son pocos los trabajos realizados a nivel de Latinoamérica y aquellos que se han elaborado, se enfocaron en el manejo de bosques. Así por ejemplo, en Bolivia las leyes municipales le asignan un rol muy importante a las municipalidades en el manejo de bosques. (Kaimowitz et al sf). Pacheco (2000), en un estudio realizado en Bolivia identifica una serie de áreas problemas y brinda posibles soluciones a la misma.

En Centroamérica Guevara (2000), hace una revisión completa del papel de los gobiernos locales en el manejo de los recursos naturales, en este estudio analiza el desempeño de las municipalidades en el ordenamiento territorial, forestal, contaminación, recursos hídricos, áreas protegidas y educación ambiental, entre otros.

En términos generales, todos los estudios refieren a que las experiencias de los gobiernos municipales para mejorar la gestión de los recursos forestales depende en un alto grado de la situación financiera de las municipalidades y de su capacidad para gestionar recursos. Además de lo anterior, los autores reconocen que el gasto público municipal se orienta hacia proyectos sociales y de infraestructura, el apoyo a sectores productivos ha sido bastante débil, y la gestión de los recursos naturales en general no ocupa un lugar importante en las agendas de los gobiernos municipales.

2.3 Gobiernos municipales y gestión de recursos naturales en CA

El desarrollo regional sostenible se plantea en el contexto de un proceso de descentralización en el que la autonomía municipal y cooperación permanente entre el gobierno central y los gobiernos locales es fundamental para lograr el éxito en las

actividades de desarrollo.

Al hablar sobre del papel de los gobiernos locales en la gestión de los recursos naturales, es preciso considerar y estar concientes que el proceso de descentralización ha facilitado que los gobiernos locales adquieran mayor beligerancia en cuanto a la gestión del desarrollo de sus territorios y del país, considerando que el gobierno local es la expresión mínima del Estado y la democracia local.

Desde el punto de vista legislativo, Guevara (2000), en una revisión de legislación forestal en Centroamérica encontró que existen elementos comunes y diferencias significativas entre los países, así por ejemplo las atribuciones comunes a todos los casos estudiados son la inspección y la vigilancia, en algunos casos el marco legal orienta la participación de las municipalidades como promotores y gestores del desarrollo y en el mejor de los casos como partícipes, reguladores y controladores del aprovechamiento de los recursos.

Este mismo autor encontró que un factor común a todas las leyes es su reciente promulgación, lo cual no significa leyes modernas, sino por el contrario, son leyes muy limitadas en cuanto a la descentralización de algunas funciones en materia ambiental prevaleciendo un carácter centralista. Otro factor común en todos los países, con excepción de Guatemala, es que los gobiernos locales tienen en alguna medida participación en la discusión y definición de las políticas ambientales nacionales.

Los casos más sobresalientes son Nicaragua y Honduras, donde las Municipalidades además de las labores de supervisión y control tienen la potestad de incidir o actuar como entes reguladores y/o normadores de las actividades de aprovechamiento de los recursos naturales en sus municipios, al tener potestad de otorgar permisos, aprobar inversiones y otras actividades que les permiten una participación más directa (Guevara 2000).

En el Cuadro 2.1 se pueden observar las principales Leyes y beneficios económicos en materia ambiental relacionados con los gobiernos locales en Centroamérica y en el Anexo 1 se muestra las competencias y atribuciones de las municipalidades que en materia ambiental le otorga la legislación en Centroamérica.

Cuadro 2.1 Principales leyes en materia ambiental relacionadas con los gobiernos locales en Centro América

Aspectos	Panamá	Costa Rica	Nicaragua	Honduras	El Salvador	Guatemala
Principales Leyes Relacionadas	Ley Municipal No 103 Ley General de Ambiente No 41 Ley Forestal No1	Código Municipal No 7794 Ley Orgánica del Ambiente No 7554 Ley Forestal No 7575	Ley de Municipios No 40 y 261 Ley general del medio ambiente y los recursos naturales. No 217	Ley de Municipios Ley General del Medio Ambiente Decreto No 104-93	Código Municipal Decreto No 274 Ley del Medio Ambiente Decreto No 233	Código Municipal 88 Ley de Protección Mejoramiento Medio Ambiente Decreto 68-86 Ley Forestal No 196
Beneficios Económicos derivados del aprovechamiento de los recursos en sus territorios	El producto de sus áreas o ejidos. Los derechos determinados por la ley sobre extracción de arena, piedra cantera, arcilla, coral y piedra caliza, sobre extracción de maderas explotación y tala de bosques. (Ley Munic Art 72)	10% de los recursos recaudados por la AFE en concepto de impuesto forestal. (Ley forestal Art.43)	25% de los ingresos fiscales derivados del aprovechamiento de los recursos naturales (Ley Munic. Art 8 inciso b). Ingresos por aval forestal. (Ley Munic Art. 8 inciso c)	Impuesto de explotación y aprovechamiento de recursos naturales (1%) (Ley Munic. Art 75) Ingresos por otorgamiento de licencia de aprovechamiento (Art 74)	Ninguno	50% del monto recaudado por INAB en concepto de licencias (Ley Forestal Art.30) Incentivos fiscales por actividades reforestación mantenimiento tierras de vocación forestal desprovistas de bosques y manejo de bosques naturales (Art.71)

Fuente: Guevara 2000

2.3.1 Manejo de bosque

En manejo de recursos naturales el tema más analizado ha sido el del manejo forestal, esto por ser el recurso que más hay y del que se extraen beneficios económicos más altos. Además, el manejo forestal se toma en el más polémico debido a la complejidad misma de la actividad, al gran número de actores involucrados y a los grandes intereses económicos que existen de por medio.

La evolución de la participación de las municipalidades en el manejo del recurso forestal está marcada por las reformas a la legislación forestal que se han dado en los países centroamericanos, pues éstas han pasado del otorgamiento de permisos de corte doméstico hasta el aprovechamiento de vastas áreas forestales, pasando por reforestación y control de incendios.

Martínez (2000a), refiere la experiencia en manejo forestal del Programa de Administración Municipal Forestal (PAMF) en Guatemala al cual califica de sobresalientes, ya que surge como una necesidad de reestructurar los procesos de gestión, para crear oportunidades de participación para las entidades y gobiernos locales, buscando que las organizaciones y personas de las comunidades rurales asuman papeles más activos y de mayor responsabilidad en el manejo de los recursos locales. Entre las principales acciones llevadas a cabo por este programa se puede mencionar el desarrollo de Proyectos de forestería comunitaria, aprovechamiento de los bosques ejidales para beneficio de la comunidad, capacitación técnica y extensión forestal a productores y miembros de los gobiernos locales, actividades de coordinación entre los actores locales, la realización de talleres locales, asesoría y apoyo institucional a los gobiernos locales, y otro tipo de actividades agrícolas y forestales, apoyados por otras instituciones como MAGA/GTZ.

En Nicaragua una experiencia relevante de organización municipal en apoyo al manejo forestal, es AMUNSE (Asociación de Municipios de las Segovias), la cual está integrada por municipios que comparten bosques de pino. AMUNSE, cuyo objetivo principal es dar respuesta a la problemática forestal de la zona de las Segovias, reúne fondos entre todos sus miembros y otras instituciones para la formulación de mapas forestales de la zona y un plan de desarrollo forestal de la región. (Larson 2001).

Esta misma autora, en un estudio de recursos forestales y gobiernos municipales en Nicaragua, llegó a la conclusión que pese a la legislación existente, las

municipalidades aun enfrentan serios problemas para poder hacer una gestión efectiva de sus bosques, ya que los recursos forestales no se conciben como elemento clave en una estrategia de desarrollo a largo plazo. Más bien, los permisos y las multas pueden ser simplemente formas fáciles de aumentar los bajos ingresos municipales.

2.3.2 Manejo integral de recurso hídrico

En lo que refiere al manejo integral del recurso hídrico (MIRI), es decir manejar el agua desde donde se produce hasta donde se deposita una vez utilizada, es muy poco lo que las municipalidades han hecho al respecto, ya que el énfasis, en casi todos los países centroamericanos ha sido solo la distribución y no tanto el MIRI en el que el manejo de cuencas hidrográficas es un componente muy importante. (Jouravlev 2001).

Dentro de algunos gobiernos municipales se han creado estructuras para atender el recursos hídricos como son las divisiones municipales de agua o juntas de agua o las empresas municipales creadas para el abastecimiento de agua principalmente, aunque hay algunas acciones orientadas hacia el manejo de cuencas.(Guevara 2000).

Según Guevara (2000), Una de las experiencias más sobresalientes en la gestión del servicio de agua potable, es la del Municipio de Flores, Petén Guatemala, donde se constituyó una Empresa Municipal Rural de Agua, con el propósito de responder a la problemática del abastecimiento de agua en las zonas rurales. Esta experiencia se caracteriza por la participación activa de la población, la municipalidad y el Instituto de Fomento Municipal (INFOM), tanto en el proceso de conformación de dicha empresa, como en la definición de sus planes de desarrollo.

En el Cuadro 2.2 se presenta un resumen de la situación del MIRI en Centroamérica visto para tres aspectos: avances en la estructura administrativa para una gestión integrada; avances en la creación y operación de entidades de gestión del agua a nivel de cuencas y; avances en la estructura administrativa para la prestación de servicios de agua potable y saneamiento.

Cuadro 2.2 Manejo integrado del recurso hídrico en Centroamérica.

País	Estructura Administrativa para la Gestión Integrada	Entidades de gestión del agua a nivel de cuencas	Estructura Administrativa para la Prestación de Servicios de Agua
Costa Rica	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de aguas es de 1942 • Muchas instituciones tienen que ver con el recurso agua • Poca coordinación institucional • 1996; SNE se convierte en ARESEP • Departamento de aguas adscrito al Instituto Meteorológico Nacional • 1997; MINAE, crea el Órgano Asesor del Agua 	<ul style="list-style-type: none"> • 1993; creación de la Comisión Coordinadora de la Cuenca del Río Grande de Tárcoles. 	<ul style="list-style-type: none"> • El Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (A y A) como institución autónoma estatal • Empresa de Servicios Públicos de Heredia (ESPH), como institución autónoma municipal • Municipalidades administradoras de sistemas de agua • Comunidades
El Salvador	<ul style="list-style-type: none"> • Varias leyes relacionadas con recursos hídricos • Anteproyecto Ley de aguas esta en Discusión • Muchas instituciones tienen que ver con el recurso agua • Poca coordinación institucional • 1997; Creación del MARN • 1998; Creación del SINAMA 	<ul style="list-style-type: none"> • En el Anteproyecto de Ley de Aguas se prevé la Superintendencia de Recursos Hídricos • Las organizaciones de usuarios de una misma cuenca, podrán promover la constitución de una entidad encargada de su manejo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA) como entidad estatal • Municipios administradores de sistemas • ONG's • Organizaciones comunitarias • Se prevé la creación de la Superintendencia General de agua y Saneamiento
Guatemala	<ul style="list-style-type: none"> • Ordenamiento jurídico vigente comprende normas en muchas leyes y es desordenado • Muchas instituciones tienen que ver con el recurso agua, pero ninguna tiene control completo del MIRI 	<ul style="list-style-type: none"> • 1993; creación de la Autoridad para el Rescate y Resguardo del Lago de Amatitlán • 1997; creación de la Autoridad para el Manejo Sustentable de la Cuenca y el Lago 	<ul style="list-style-type: none"> • Responsabilidad asumida por un número significativo de organismos e instituciones • Empresa Municipal de Aguas de la Ciudad de Guatemala (EMPAGUA)

País	Estructura Administrativa para la Gestión Integrada	Entidades de gestión del agua a nivel de cuencas	Estructura Administrativa para la Prestación de Servicios de Agua
Guatemala (Cont...)	<ul style="list-style-type: none"> • Poca coordinación institucional • 1992; se creó la Secretaría de Recursos Hidráulicos (SRH) • 1999 funciones de la SRH se pasan al Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) • 2000 se crea el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales a quien le corresponde la administración del agua 	<p>Amatitlán (AMSA)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 1999; creación de la Autoridad para el Manejo Sustentable de la Cuencas del Lago Izabal y Río Dulce (AMASURLI); creación de la Autoridad para el manejo sustentable del Lago Atitlán y su Entorno (AMSCLAE) • La propuesta de la nueva legislación hídrica contempla la creación de comités de cuencas 	<ul style="list-style-type: none"> • Empresa privada • 1997; el Instituto de Fomento Municipal (INFOM) se transforma en el ente rector del sector hídrico
Honduras	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de aguas es de 1927 • 1994; Creación del Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible (CONADES) como ente asesor del gobierno. • 1997; creación de la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente dentro de la cual se encuentra la Dirección General de Recursos Hídricos (entidad encargada del MIRI). 	<ul style="list-style-type: none"> • Creación de la Comisión del Valle de Sula (CEVS) • Algunas municipalidades han suscrito convenios para el manejo de sus cuencas compartidas • El anteproyecto de la Ley Marco de Aguas establece que para el manejo integral de una cuenca se constituya un organismo de cuenca por los usuario 	<ul style="list-style-type: none"> • Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados (SANAA) • Municipalidades • Juntas administradoras de agua a nivel local • Se prevé la creación de la Comisión Nacional de Aguas, como ente rector del sector
Nicaragua	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de aguas es de 1942 • 1994; Creación del Ministerio de Recursos Naturales y Ambiente • 1994; reorganización de la Comisión Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) como instancia 	Sin información en el documento	<ul style="list-style-type: none"> • Instituto Nicaragüense de acueductos y alcantarillados (INAA) como ente regulador y fiscalizador de servicios • 1998; creación de la Empresa Nicaragüense de Acueductos y

País	Estructura Administrativa para la Gestión Integrada	Entidades de gestión del agua a nivel de cuencas	Estructura Administrativa para la Prestación de Servicios de Agua
Nicaragua (Cont...)	de consulta y coordinación para el MIRI <ul style="list-style-type: none"> • 1996; se aprueba la Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales • 1998; la coordinación de la CNRH se traspasa al Ministerio de Fomento Industria y Comercio • 1998; creación de la Administración Nacional de Agua 		Alcantarillados Sanitarios (ENACAL) como organismo prestador de servicios <ul style="list-style-type: none"> • 1998; creación de la Comisión Nacional de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario como ente formulador de políticas • Poca participación de la empresa privada

Fuente: Elaborado a partir de la información que presenta Jouravleiv 2001. Administración del agua en América Latina y el Caribe en el umbral del siglo XXI

2.3.3 Municipio y ordenamiento del territorio

Respecto al ordenamiento territorial, a nivel de los municipios centroamericanos se coincide con la necesidad de identificar los recursos existentes en el territorio del municipio como primer paso de la gestión ambiental, pues muchas de las iniciativas de manejo ambiental parten de la necesidad de realizar un diagnóstico de la situación de los recursos naturales, de contar con una estrategia ambiental y con un plan de ordenamiento territorial a nivel municipal.(Guevara 2000).

Un caso sobresaliente sobre ordenamiento territorial, es el municipio de Achuapa, en León, Nicaragua, quien con el establecimiento de "ordenanzas sobre los recursos naturales y del ambiente", ha sentado las bases para la formulación de una Estrategia Ambiental Municipal, ya que la ordenanza también establece normativas para el ordenamiento de los recursos naturales en el municipio, en las cuales se toma en consideración a la población mediante comités comarcales, considerando las necesidades de la población.(Guevara 2000).

El Salvador es otro país que ya cuenta con un plan nacional de ordenamiento y desarrollo territorial, cuyos objetivos son: (a) desarrollar bajo una visión unitaria e integral, los instrumentos necesarios para orientar al desarrollo a nivel nacional, en lo que

concieme al uso del territorio y a las áreas: ambiental, desarrollo económico y social, vulnerabilidad a los efectos de los desastres naturales, transporte, infraestructuras de apoyo productivo, y patrimonio histórico – cultural y; (b) diseñar una propuesta de regionalización y zonificación, para fines de planificación territorial, que sea adoptada y respetada por las instancias sectoriales, públicas y privadas; como un elemento clave para solventar la irregularidad patrón de uso de los recursos y mejorar la capacidad de gestión de la estructura política – administrativa de 14 departamentos y 262 municipios (Vice Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano 2000).

2.4 Las Municipalidades en Honduras

Honduras cuenta con 298 municipalidades distribuidas en 18 departamentos. El nivel de desarrollo alcanzado por cada una de ellas es diferente por lo que fue necesario categorizarlas para poder orientar en forma adecuada las decisiones sobre inversión, transferencia de competencias, funciones y recursos que exige el proceso de descentralización que se sigue en el país.

2.4.1 Sistema de categorización municipal

La categorización municipal agrupa a los municipios en función de su nivel y grado de desarrollo, de sus debilidades y fortalezas y de su vocación económica. (Ministerio de la Presidencia, HN 1993).

Los objetivos de la categorización son los siguientes:

- Establecer criterios para la construcción de la oferta de servicios de apoyo de manera racional diferencial y rápida basada en la identificación de grupos de municipios similares en su grado de desarrollo
- Evitar la dispersión y duplicidad de las acciones orientadas hacia la atención municipal individual de problemas que pueden ser resueltos en forma conjunta
- Orientar el proceso de transferencias sectoriales y su gradualidad en función de la capacidad de recepción con que cuentan los municipios.
- Facilitar la creación de nuevas metodologías y enfoques de atención municipal
- Fortalecer la capacidad municipal de planificación de su desarrollo.

La categorización efectuada en Honduras clasifica a las municipalidades de Honduras en cuatro categorías que se describen en el Cuadro 2.3.

Cuadro 2.3 Categorización de municipalidades en Honduras¹.

Categoría	Descripción	No. de Municipalidades en 1991	No. de Municipalidades en 1998
A	Municipios de alto desarrollo	3	44
B	Municipios en desarrollo	9	60
C	Municipios de lento desarrollo	42	120
D	Municipios estacionarios	235	74

Fuente: Ministerio de la Presidencia, HN 1993. Cuadernos de descentralización 2: categorización municipal.

Como se observa en el Cuadro anterior, en el país se denota cierto grado de avance en el desarrollo municipal, aunque para los datos de 1998, Panchamé (2001)² opina que no debería de haber una variación tan alta en la cantidad de municipalidades por categoría ya que si bien a habido desarrollo este no ha sido de la magnitud de 1998.

Los criterios adoptados para establecer la categorización fueron:

- Grado de complejidad administrativa del municipio
- Población municipal viviendo en aldeas y caseríos
- Cinco indicadores económicos
- Concentración industrial
- Necesidades básicas insatisfechas

Una descripción detallada de cada una de las categorías se encuentra en el Anexo 2.

2.4.2 Las municipalidades y el manejo de recursos naturales en Honduras

Con la aprobación de la Ley de Municipalidades en 1990 (Decreto 134-90), se permite la creación, autonomía, organización, funcionamiento y fusión de municipios. Esta ley además, devuelve en parte la hegemonía de los gobiernos locales sobre todos sus recursos, entre ellos los forestales, y en teoría permite una mayor participación en el producto de los aprovechamientos forestales, en la protección y conservación del bosque, así como su comercialización, otorgando atribuciones a las municipalidades que antes

¹ Los totales por categoría de 1998 vienen del documento "Programa de Desarrollo Municipal" elaborado por la DGAATM del Ministerio de Gobernación y Justicia de Honduras en 1999.

² Panchamé R. 2001. La categorización municipal en Honduras (Comunicación personal)

eran facultad exclusiva de COHDEFOR. (AFE-COHDEFOR 1996).

El Decreto 31-92, Ley para la Modernización y el Desarrollo del Sector Agrícola, introduce cambios trascendentales en la legislación forestal de Honduras entre los que se enumeran los siguientes:

- Devolución del capital vuelo al propietario en dominio pleno de la tierra.
- Requisito de presentación del plan de manejo previo a la autorización de cualquier aprovechamiento no importa el régimen de tenencia de la tierra.
- Administración de los bosques nacionales, áreas protegidas y vida silvestre.
- Participación de las comunidades rurales en los planes de manejo que ejecute la Administración Forestal del Estado.
- El Estado asume el papel de carácter normativo y contralor.

Lo anterior refrenda la Ley de Municipalidades de 1990 ya que éstas pueden obtener ingresos del uso del capital vuelo de sus respectivos territorios y ponerlos al servicio de sus programas de desarrollo, para ello deberán de formular y poner en ejecución políticas forestales al nivel del municipio que hagan realidad las tres funciones del bosque: económica, social y ecológica/ambiental. (AFE-COHDEFOR 1996).

Por otra parte, la Ley de Municipalidades establece las principales competencias de los gobiernos locales en materia de ordenamiento territorial, forestal, contaminación, recursos hídricos, áreas protegidas y educación ambiental entre otros. En el artículo 12 refiriéndose a la autonomía municipal y la facultad para recaudar sus propios recursos e invertirlos en beneficio del municipio, establece que se debe brindar atención especial a la preservación del medio ambiente. (Guevara 2000).

Así mismo el Reglamento de la Ley de Municipalidades establece como potestad de éstas, otorgar permisos de explotación de los recursos naturales renovables y no renovables, previa elaboración de un estudio técnico y aprobado por el ministerio o institución correspondiente.

La legislación hondureña es más proactiva al reglamentar en la Ley de Municipalidades, en el Art. 129 la realización de convenios entre ellas cuando se trate del aprovechamiento de recursos naturales comunes, con el propósito de obtener una mejor racionalización de éstos, una administración más eficaz y un mayor control en la recaudación de impuestos.

Según Kaimowitz (2000), en Honduras las municipalidades que tienen bosques ejidales de valor comercial se pueden dividir en dos grandes grupos: las que cuentan con

el apoyo de proyectos de cooperación externa y las que no. En el primer caso generalmente hay mayor: transparencia, participación de grupos sociales locales, beneficios para los gobiernos municipales y preocupación por los aspectos ambientales. En el segundo caso, los principales beneficiarios son grandes empresas madereras y alcaldes municipales corruptos.

Sin embargo, algunas municipalidades en Honduras, donde la actividad forestal estaba ligada a grandes empresas extractoras de recursos como la resina y la madera, tratan de resolver el problema de cómo manejar sus bosques cuando cuentan con escasa infraestructura, presupuestos reducidos y grandes cantidades de bosque bajo su mando. (Ramírez 1997).

2.5 Factores que inciden en el desempeño de los gobiernos municipales

Casi todos los países de América Latina, en sus leyes les otorgan al municipio la facultad de intervenir en múltiples campos de la actividad social, sin embargo en la práctica sus posibilidades reales de acción son reducidas al mínimo.

El papel de los gobiernos locales en la gestión de los recursos naturales, se ve afectado por las problemáticas que también padecen las municipalidades con respecto a otros temas como la coordinación con gobierno central y sus instituciones, limitantes financieras, técnicas, etc. La revisión de la experiencia de los gobiernos municipales en la gestión de los recursos naturales, ha permitido identificar una serie de factores que afectan el papel que éstos juegan en manejo del ambiental y los recursos naturales. (CLAD 1995).

2.5.1 Factor político

El factor político, entendido como la voluntad o interés por parte de los tomadores de decisión sobre alguna acción específica, es al que más se hace referencia ya que está ligado a la personalización de los cargos públicos, los intereses partidarios, los intereses personales, la corrupción y la visión corto plazista.

En algunos casos los gobiernos locales no reciben apoyo del gobierno central solo por ser de una filiación política o por no existir interés en el desarrollo de zonas urbanas remotas. Este fenómeno se repite también a nivel local pues muchas veces los gobiernos local están constituidos por personas que residen en el casco urbano, quienes a veces desconocen la problemática rural y tienen mayor interés en el desarrollo urbano del

municipio.(Victory 1998).

En otros casos los alcaldes toman decisiones en nombre del gobierno local, sin consultar al consejo municipal y en algunas ocasiones los alcaldes logran sostener esta situación con la complicidad de algunos regidores. Sin embargo, en varios municipios de Honduras, los alcaldes han sido encarcelados por mal manejo de fondos o por entrar en arreglos unilaterales con empresas madereras, para el aprovechamiento de bosques ejidales.(Kaimowitz 2000).

2.5.2 Factor institucional

La falta de coordinación o cooperación entre las instituciones locales, la falta de continuidad de las acciones, el vacío institucional por parte de las instituciones del Estado, y un marco jurídico que no deja claro las competencias y coordinación entre las municipalidades y el gobierno central, parecen ser problemas comunes que muy pocas veces logran ser superados, pese a que se ha tratado de resolverlos mediante mecanismos de coordinación, jornadas de capacitación y programas de fortalecimiento institucional, entre otros. (Zamorano 2000).

Un elemento de importancia dentro de este factor, lo constituye la institucionalidad local (compuesta por todas aquellas instituciones que tienen presencia en el territorio municipal y que tienen incidencia en éste), y los conflictos o éxitos que pueden surgir de la relación o vínculo de éstos con el gobierno local.(Larson 1999).

Entre las principales preocupaciones de instituciones y proyectos que apoyan a las municipalidades, se encuentra el impacto que tiene el cambio de autoridades locales y nacionales, dejando clara la necesidad de institucionalizar en las alcaldías los procesos de gestión ambiental.

2.5.3 Factor técnico

Según Kaimowitz (1998), la baja capacidad técnica (en temas ambientales, administrativos, legales y técnicos propiamente dichos) es una de las desventajas para la gestión ambiental municipal en Centroamérica pues se considera que la gran mayoría de municipios rurales de la región, carecen de ella. Lo anterior se ve agravado por el bajo nivel técnico que generalmente poseen las autoridades locales (alcaldes y regidores). Sin embargo, existen municipios que cuentan con suficiente capacidad técnica como para dictar ordenanzas o resoluciones ambientales.

Si bien es cierto, este problema puede atacado mediante programas de capacitación, cuando hay elecciones municipales y hay cambio de autoridades locales, gran parte de este proceso de capacitación se pierde; el personal técnico en la mayoría de casos es reemplazado, o muchas veces cuando adquieren suficiente nivel técnico abandonan las alcaldías por mejores oportunidades de empleo.(Larson 1999).

Los esfuerzos se deberían de centrar en garantizar la estabilidad laboral del personal técnico, mediante el diseño y establecimiento de mecanismos que garanticen que estos esfuerzos de capacitación no se pierdan (estos pueden ser cláusulas en los contratos), o que garanticen un proceso continuo de capacitación.

2.5.4 Factor presupuestario

Chávez (1998), citada por Guevara (2000), afirma que la carencia de recursos económicos es una de las principales limitantes para que los gobiernos locales asuman una función más activa en el ámbito de los recursos naturales. Este parece ser un denominador común a la mayoría de casos, considerando especialmente que el problema presupuestario es crónico en la mayoría de municipios de Centroamérica, que se encuentran ubicados fuera de los principales centros urbanos y cuentan con gran cantidad de recursos naturales en sus territorios.

Las principales causas enunciadas sobre la raíz de este problema son la baja capacidad de recaudación local, el alto nivel de pobreza y la poca actividad económica local y el conflicto respecto a las transferencias del gobierno central a los gobiernos municipales. Este es un problema que afecta no solo a la gestión ambiental, sino también a los programas de desarrollo local, en los cuales la temática ambiental ocupa un segundo lugar frente a otras prioridades especialmente de carácter urbano.(Victory 1998).

En general, los principales ingresos municipales provienen de la recaudación de impuestos de bienes inmuebles, cobro de servicios y licencias, en otros de préstamos y donaciones. En los municipios en los cuales la legislación les permite tener algún beneficio del aprovechamiento de los recursos naturales y en los que la actividad es sobresaliente, los ingresos por aprovechamiento son muy importantes llegando a representar hasta un 83% de los ingresos corrientes.(Kaimowitz 2000).

2.6 La evaluación organizacional como herramienta de mejora de las municipalidades

Según Ortiz Valdez (1998), la medición organizacional, además de servir como una herramienta para evaluar el desempeño de la organización, sirve como una guía a las acciones diarias que realiza, estableciendo de una forma explícita lo más importante para ella, bajo el principio básico de que lo que es importante se mide, se controla y se evalúa.

Ahora bien, para evaluar el desempeño organizacional existen diferentes mediciones básicas, pero cada organización debe adaptarlas o diseñar las más adecuadas para su caso particular ya que es altamente recomendable poseer un sistema coherente y formal de métrica organizacional que los ejecutivos y empleados conozcan en el que se pueda traducir la visión y objetivos estratégicos de la empresa en una serie relacionada de medidas específicas y comprensibles para todos los miembros de la organización que ayudará a vincular y fijar las operaciones diarias de la misma con su visión y objetivos estratégicos, además de ser una guía para evaluar el desarrollo organizacional (DO) de la misma. (Ortiz Valdez 1998).

Se habla del DO, como una estrategia gerencial que deber ser apoyada por los altos directivos de una organización para garantizar el éxito del programa, pues el DO representa un mejoramiento continuo dentro la organización a la vez que va detectando las necesidades que deben ser atendidas, implementando constantemente nuevas estrategias. Una definición clara del DO es la siguiente: *"El Desarrollo Organizacional es un esfuerzo a largo plazo, guiado y apoyado por la alta gerencia, para mejorar la visión, la delegación de autoridad, el aprendizaje y los procesos de resolución de problemas de una organización, mediante una administración constante y de colaboración de la cultura de la organización, con un énfasis especial en la cultura de los equipos de trabajo naturales y en otras configuraciones de equipos, utilizando el papel del consultor-facilitador y la teoría y la tecnología de las ciencias de la conducta aplicada, incluyendo la investigación acción"*. (Julio s.f.)

La definición anterior, toca implícitamente otros aspectos que también deben ser mejorados por la organización como ser: la visión del liderazgo, la capacitación, la negociación y el manejo de la cultura organizacional con todos sus elementos, siendo este último uno de los más importantes pues el fundamento de toda organización es la cultura y su gerenciamiento es muy delicado, puesto que representa la estructura misma

de la organización. Se habla de los procesos, los cuales son la manera con que las organizaciones operativizan las actividades para el logro de sus objetivos. Otro factor de suma importancia en la definición anterior, es el papel del consultor-facilitador, ya que juega un papel significativo, pues su experiencia, neutralidad y objetividad le permitirá alcanzar el desarrollo óptimo de un programa de DO. Por último, la investigación acción como técnica, requiere de la participación activa y colaboración de todos los miembros de la organización, durante los procesos de diagnóstico y monitoreo y evaluación. (Julio s. f.).

Los procesos de desarrollo municipal no se refieren sólo a las transformaciones necesarias para promover y orientar la modernización del aparato del gobierno local, o sea, los cambios organizacionales en la estructura institucional. El desarrollo institucional del municipio se refiere al conjunto de actividades de apoyo técnico, información y capacitación, dirigidas a las autoridades, funcionarios y dirigentes de las comunidades locales, procurando fortalecer sus capacidades de gestión administrativa, técnica y financiera, con el fin de que puedan asumir los nuevos retos y responsabilidades de la gestión pública. Cambiar la cultura institucional que determina las prácticas administrativas, y alterar o ajustar el formato organizativo de los aparatos del gobierno local, a partir de una lógica que privilegia objetivos de modernización, no es sinónimo de desarrollo municipal sostenible. (Seminario-taller 1999).

Desde el punto de vista de una perspectiva más amplia, el desarrollo municipal sostenible involucra el conjunto de sectores, actores sociales, comunidades e instituciones, en una tarea colectiva de cambios cualitativos en varias dimensiones, de manera de democratizar las prioridades de tal modo que se atienda a las necesidades básicas y los derechos sociales de las comunidades de los ciudadanos, con énfasis en la conservación del medio ambiente. Significa, además de combatir a la pobreza local, establecer nuevas reglas de convivencia entre las instancias de poder local y las comunidades, promoviendo la ruptura con los viejos modelos de cultura política. Significa también, estimular la autosuficiencia de las comunidades, promover proyectos estructuradores, fomentar la gestión empresarial, incentivar el asociativismo y romper con los comportamientos clientelistas que dominan la dinámica de la gestión estatal. (Finot 2001).

Tradicionalmente, la institución municipal ha actuado en lo fundamental como unidad político-administrativa proveedora de servicios básicos, con frecuencia con escasos recursos financieros y sin posibilidades de atender las más urgentes

necesidades de las comunidades locales. Las pequeñas instituciones municipales, por regla general, tienen muchas debilidades y presentan un funcionamiento precario concentrado principalmente en la administración de la infraestructura y servicios tales como las vías urbanas, abastecimiento de agua, desagües sanitarios, construcción de puestos y centros de salud, edificación y equipamiento de escuelas, implantación de sistemas simplificados de iluminación pública, ocio y deportes, calles vecinales y puentes, puestos y agencias de correos entre otros. (Victory 2001).

En el actual contexto, la mayoría de las instituciones municipales continúan actuando como instancias politizadas y dependientes, ésto es como campos partidistas locales en el que se manifiestan las divergencias políticas, los vicios y las distorsiones propias de la democracia representativa formal. Encapsulados en la cultura política convencional, los municipios rurales todavía presentan comportamientos políticos cerrados, justamente porque operan de acuerdo con una lógica de acción privada para beneficio de pocos, incompatible con los conceptos de la ciudadanía. Por tal razón, los planes de inversión y aplicación de los recursos municipales no siempre coinciden con las prioridades de las comunidades carenciadas, incluso cuando se formulan intervenciones de carácter asistencialista. (Victory 2001).

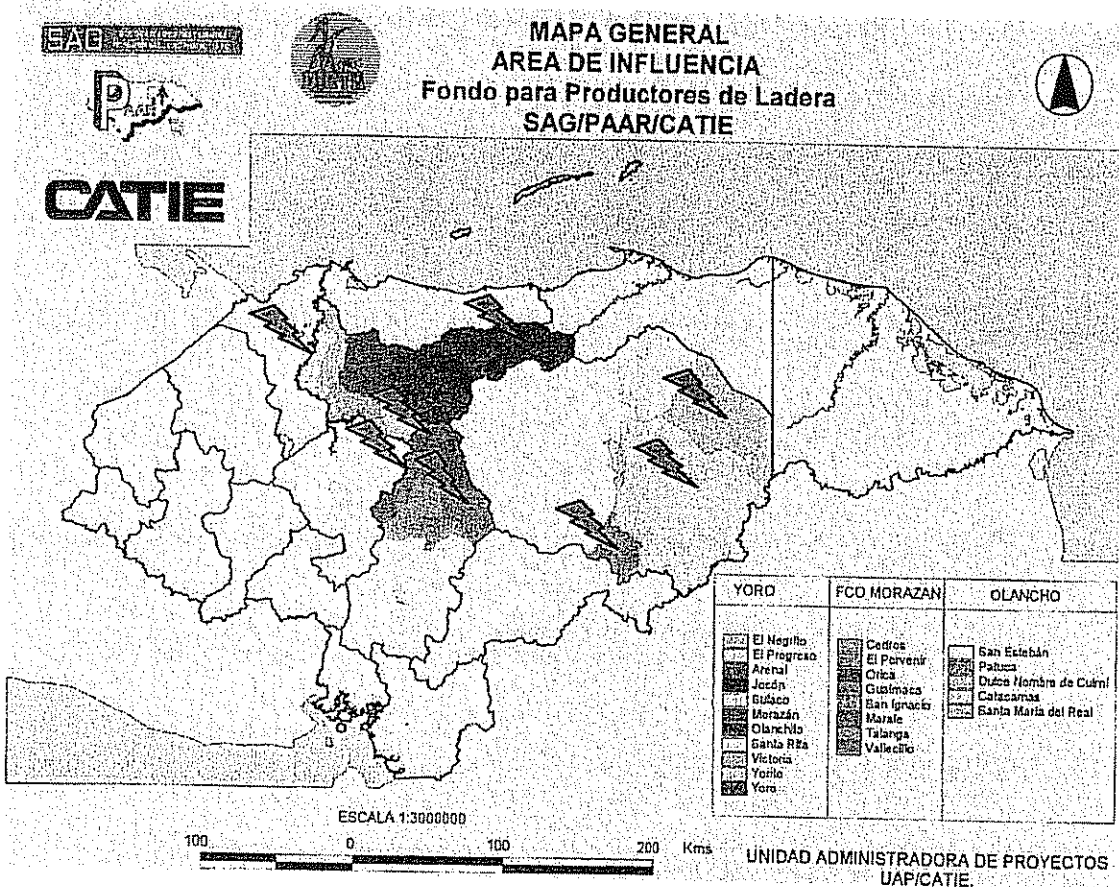
3. MATERIALES Y MÉTODOS

3.1 Localización y descripción del área estudio

El estudio se realizó en la zona de influencia del PAAR que consta de 24 municipios, de los cuales se escogieron ocho. Las municipalidades seleccionadas fueron Catacamas, Dulce Nombre de Culmí y Patuca, en el departamento de Olancho; Guaimaca, El Porvenir y Marale, en el departamento de Francisco Morazán; y El Progreso y Olanchito en el departamento de Yoro. La zona de influencia y las ocho municipalidades se presentan en el Mapa 3.1.

La municipalidad, Olanchito, por razones que escaparon al control del estudio, fue necesario desecharla. La selección de las municipalidades se hizo con base en los siguientes criterios:

- a. Grado de desarrollo administrativo de la municipalidad: para ello se utilizó la categorización que utiliza el Ministerio de Gobernación y Justicia, que clasifica a las municipalidades en cuatro categorías según su grado de complejidad administrativa (GCA). El GCA mide la capacidad del gobierno local en atención y solución de los problemas de la comunidad (se tomaron dos municipalidades por categoría de desarrollo).
- b. Existencia de buena infraestructura y caminos que facilita el acceso a las mismas.
- c. Distribución geográfica en toda el área de influencia.



Mapa 3.1 Mapa de la zona de influencia del Proyecto PAAR y de las municipalidades seleccionadas.

3.2 Caracterización de las municipalidades bajo estudio

La presente identificación de las municipalidades en el área de estudio viene del trabajo realizado por el equipo de Asistentes Técnicos Operativos del Fondo para Productores de Ladera en 1999. (Gobierno de Honduras 1999)

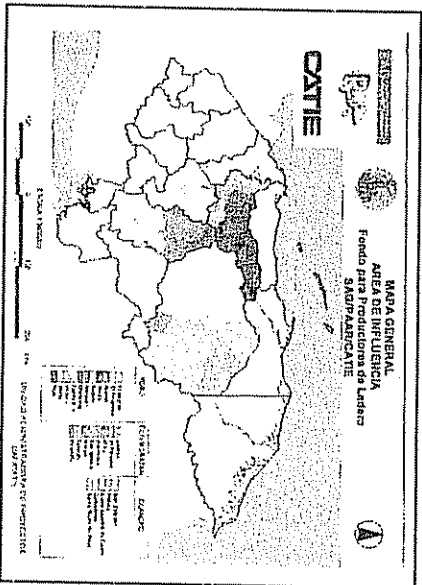
En el Cuadro 3.1 se muestra una caracterización de los ocho municipios originalmente incluidos en el estudio. En él, aparte de la categorización, se plantean otras variables socioeconómicas importantes que definen las condiciones de desarrollo de cada uno de los municipios en el estudio.

Cuadro 3.1 Indicadores poblacionales, sociales, y económicos de los ocho municipios seleccionados.

DEPARTAMENTO Y MUNICIPIO	Población Total Año 2000	Extensión Territorial Km ²	Densidad Poblacional Por Km ² Año 2000	Tasa de Crecimiento Poblacional 1974-1988	No. de aldeas Censo 1988	IDH 1997	Esperanza de Vida al Nacer 1997 (Años)	Producto Per cápita 1996 (temporal)	% de Alfabetismo 1996	Años de Escolaridad 1996	Índice de Pobreza 1998	Índice de Pobreza Post Milch
FRANCISCO MORAZAN	1,109,160	8,529.42	140		276	0.705	69.7	2,548.00	83.52	5.66		26.72
El Paraíso	16,166	359.1	44	1.6	8	0.547	68.4	1,749.00	68.6	2.1	Deficiente	35.07
Guatemala	18,309	746.1	25	2.9	13	0.553	69.3	1,872.00	70.55	2.45	Deficiente	38.14
Marale	8,431	430.9	19	1.1	11	0.397	67.3	1,647.00	42.35	1.35	Muy Malo	61.82
OLANCHO	421,341	24,065.34	17		288	0.539	68.1	1,850.00	61.32	2.31		46.9
Catacamas	82,087	7,267.2	11		15	0.584	68.4	1,933.00	67.55	2.7	Deficiente	44.22
Dulce Nombre de Culmí	24,409	2,960.6	8		27	0.478	67.9	1,790.00	59.35	1.9	Muy malo	58.01
Patuca		635.1									Deficiente	39.74
YORO	471,338	7,776.95	59		253	0.573	68.7	2,001.00	72.7	3.11		35.76
El Progreso	156,554	547.5	285		56	0.636	69.1	2,138.00	81.05	3.85	Regular	27.24
Clancho	85,881	2,069.4	42		70	0.651	69.4	2,220.00	83.55	4.25	Regular	30.26

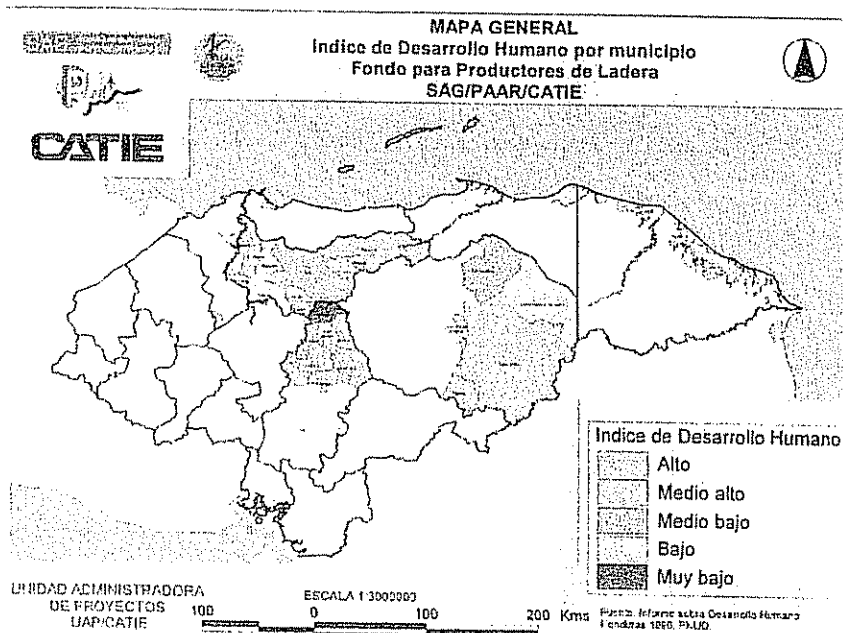
Cuadro 3.1 (Continuación.....)

DEPARTAMENTO Y MUNICIPIO	Población Urbana	Población Rural	Categoría 1991	Categoría 1998
FRANCISCO MORAZAN	891,716	290,330		
El Paraíso	3,930	13,683	D	C
Guatemala	8,575	9,565	C	B
Marale	1,848	6,152	D	D
OLANCHO	99,814	305,275		
Catacamas	25,638	51,105	C	B
Dulce Nombre de Culmí	2,803	18,371	D	C
Patuca	SD	SD	D	D
YORO	162,742	313,213		
El Progreso	65,710	68,733	B	A
Clancho	19,535	66,098	B	A

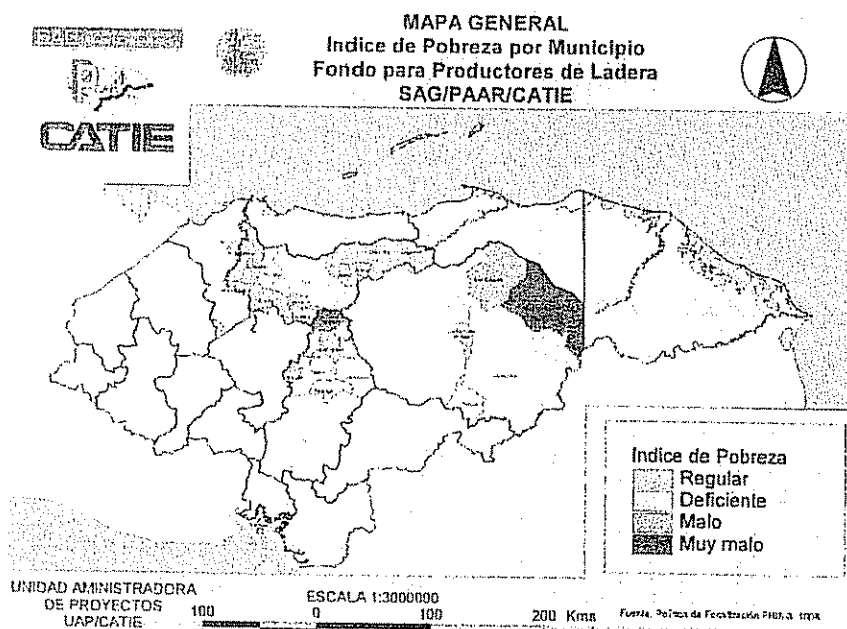


Fuente: Secretaría de Gobernación y Justicia; Dirección General a Asesoría y Asistencia Técnica Municipal; Sistema Nacional de Información Municipal (SINIMUN), 2001)

Es notorio ver que tanto el Índice de Desarrollo Humano (IDH) e Índice de Pobreza (IP) están categorizados en niveles de 1 a 4 y que en algunos municipios no concuerdan plenamente. Por ejemplo, en el municipio de Dulce Nombre de Culmí que tiene categoría en 1998 C, el IP era muy malo (de los más pobres) y el IDH bajo tal y como se muestra en los Mapas 3.2 (IDH) y 3.3 (IP).



Mapa 3.2 Índice de desarrollo humano por municipio.



Mapa 3.3 Índice de pobreza por municipio.

El Cuadro 3.2 desglosa las instituciones que apoyan la gestión municipal en la zona.

Cuadro 3.2. Instituciones presentes en la zona de influencia del FPPL.

Institución	Municipios de influencia	Objetivos y/o actividades
Departamento de FRANCISCO MORAZÁN		
PROCUENCA Proyecto El Cajón	Vallecillo y Agalteca	Construcción de rondas Viveros forestales Est de Sist Agroforestales
Catholic Relief Services (CRS)	Marale	Sistemas de agua
Proyecto MAFOR	Guaimaca	Capacitación en actividades de agroforestales
Departamento de OLANCHO		
Biosfera Río Plátano	Dulce Nombre de Culmí	Conservación de la RBP
Proyecto Frontera Agrícola	Dulce Nombre de Culmí San Esteban	Producción agrícola Producción forestal
Vecinos Mundiales	Dulce Nombre de Culmí San Esteban	Mejoramiento de cultivos Conserv. de suelos y aguas
Proyecto de Desarrollo Rural Centro Oriental (PRODERCO)	Patuca	Organización y participación comunitaria Asistencia técnica
Proy Biosfera Tawahka Asagni	Wampusirpe Dulce Nombre de Culmí Catacamas	Protección del bosque húmedo de la Reserva de la Biosfera Tawahka Asagni
Proyecto de Biodiversidad y Áreas Protegidas (PROBAP)	Catacamas Patuca Dulce Nombre de Culmí	Protección de las áreas protegidas Reserva Biosfera Tawahka y PN Patuca
Aguas para el Pueblo	Dulce Nombre de Culmí Patuca	Sistemas de agua
Departamento de YORO		
PROCUENCA	Sulaco Yoro	Construcción de rondas Viveros forestales Est de Sist agroforestales
Visión Mundial	Morazán Yoro Jocón	Producción Agrícola Mejoramiento de vivienda Créditos
Proyecto ADECAF	Yoro Jocón	Actividades forestales
Programa Asignación Familiar	Arenal	Apoyo a niños de edad escolar
CIAT/Laderas	Yorito Sulaco	Protección de cuenca del Río Tascalapa

Fuente: Gobierno de Honduras 1999. Caracterización agroecológica y socioeconómica del área de influencia del Fondo para Productores de Ladera.

Como se puede observar, de los municipios incluidos en el estudio, el de mayor

presencia institucional es Dulce Nombre de Culmí seguido por Patuca, Catacamas y Guaimaca.

En cuanto a gestión municipal y participación ciudadana, en el Cuadro 3.3 se muestra el detalle de organizaciones locales presentes en los municipios relacionadas con el desarrollo comunitario, la administración de agua o las unidades municipales ambientales entre otros. El Consejo de Desarrollo Municipal (CODEM) en los municipios donde ha sido organizado, no ha cumplido su labor y se le considera más bien como un comité para emergencias.

Cuadro 3.3 Organizaciones locales presentes en el área de estudio.

Departamento y Municipalidad	No. de Aldeas	No. de Patronato	No. de Juntas de Agua	CODEM	UMA	PMD	No. de Cabildo
FRANCISCO MORAZAN							
El Porvenir	9	15	10	Sí	No	No	4
Guaimaca	36	36	25	Sí	Sí	Sí	2
Marale	7	26	11	Sí	No	No	4
OLANCHO							
Catacamas	62	62	62	Sí	Sí	Sí	4
Dulce Nombre de Culmí	27	27	13	Sí	Sí	Sí	4
Patuca	13	102	15	Sí	Sí	No	4
YORO							
El Progreso	206	87	10				6
Olanchito	168	289	260				7

Fuente: Gobierno de Honduras 1999. Caracterización agroecológica y socioeconómica del área de influencia del Fondo para Productores de Ladera.

En el cuadro se observa que las dos municipalidades más desarrolladas han involucrado más a la comunidad en su administración, el resto a excepción de Guaimaca, tienen una participación aceptable de la población y, como se mencionó, Guaimaca es la municipalidad más pobre en participación ciudadana.

En el Cuadro 3.4 se presenta una alta organización para el aprovechamiento del bosque y protección de las cuencas de los municipios.

Cuadro 3.4 Aprovechamiento y protección de recursos naturales en los municipios seleccionados.

Departamento y Municipalidad	No. de Grupos Agroforestales	No. total de Cuencas	Cuencas Declaradas	Cuencas en Proceso
FRANCISCO MORAZAN				
El Porvenir	1	12	1	5
Guaimaca	8	5	0	3
Marale	0	7	0	0
OLANCHO				
Catacamas	5	9	1	8
Dulce Nombre de Culmí	9	8	1	7
Patuca	0	9	1	2
YORO				
El Progreso	0	10	1	9
Olanchito	0	51	1	0

Fuente: Gobierno de Honduras 1999. Caracterización agroecológica y socioeconómica del área de influencia para productores de ladera.

Existen 13 grupos agroforestales registrados en la parte norte del departamento de Francisco Morazán, de ellos nueve se localizan en los municipios seleccionados. Las formas en que estos grupos intervienen en las actividades forestales son: aprovechamiento, aserrio, resinación y protección forestal.

Para la protección de las cuencas hidrográficas de la zona, existen en Francisco Morazán 24 identificadas, de éstas, una es protegida y solo ocho están en proceso de declaratoria. Marale y Guaimaca no tienen ninguna cuenca protegida legalmente. Y es que la declaratoria de una cuenca la hace la AFE-COHDEFOR ante solicitud de la municipalidad.

En el departamento de Olancho, existen 17 grupos agroforestales registrados en AFE-COHDEFOR. De ellos, nueve están en el municipio de Dulce Nombre de Culmí con 535 miembros y cinco en Catacamas con 174. Las actividades forestales de los grupos se reducen a aserrio y resinación.

Con relación a las cuencas hidrográficas, todas las municipalidades realizaron algún tipo de gestión para manejar sus cuencas hidrográficas. Pese a esto, solo han sido declaradas tres (una en cada municipio) y existen 17 en proceso, siendo Catacamas y

Culmí las municipalidades con mayor número de solicitudes, demostrando algún grado de preocupación por proteger las fuentes de agua.

Por su parte, en Yoro existen 40 grupos agroforestales activos que agrupan a 825 hombres y 378 mujeres, pero ninguno de ellos está en los municipios seleccionados. En cuanto a la protección de cuencas, existen 61 microcuencas en el departamento, pero de éstas, solo dos han sido declaradas y nueve se encuentran en proceso, todas en el municipio de El Progreso.

Una característica importante de la zona de estudio es la presencia indígena de la etnia Xicaque o Tolupán, en el municipio de Marale en Francisco Morazán. En Olancho se ubican los Pech o Payas en Catacamas y Culmí y Tawahkas en Patuca. Asimismo los Xicaques o Tolupanes se localizan en el departamento de Yoro en donde 28 tribus poseen una extensa reserva forestal de pino que no han podido aprovechar para su beneficio por conflictos tribales.

Existen 20 áreas protegidas bajo diferentes categorías que cubren el 89,73% de la zona de influencia del FPPL. De éstas, seis son asistidas por el subcomponente de biodiversidad del PAAR; tres por el proyecto de áreas protegidas y biodiversidad (PROBAP) y una (la Reserva de la Biosfera del Río Plátano) por la Agencia Alemana para el Desarrollo Internacional (GTZ).

En síntesis, en los ocho municipios bajo estudio existen 23 grupos agroforestales, nueve en el departamento de Francisco Morazán y 14 en Olancho. Además de 91 microcuencas, de las cuales solo hay protección para seis y 34 más estaban en procesos de declaratoria.

3.3 Presencia del PAAR en el área de estudio

La presente información se extrajo de la memoria del "Primer encuentro nacional del Fondo para Productores de Ladera" realizado en el municipio de Tela departamento de Atlántida.

El Proyecto de Administración de Áreas Rurales (PAAR), está orientado a combatir la pobreza en el medio rural, mediante incrementos sostenibles en la producción y productividad del sector agroforestal y revertir el proceso de deterioro de los recursos naturales de la zona de influencia del proyecto. Las principales actividades del PAAR son el fortalecimiento y modernización de las instituciones participantes, modernización del registro de la propiedad, transferencia de tecnología apropiada y el manejo sostenible de

los recursos naturales.

Para su ejecución, el proyecto se divide en tres componentes macros: (a) coordinación y administración; (b) modernización de la administración de tierras, con los subcomponentes de fase piloto y fase de expansión; y (c) componente de manejo de recursos naturales que tiene los subcomponentes de manejo de bosques naturales, conservación de la biodiversidad, el subcomponente fondo para productores de ladera.

3.3.1 Fondo para Productores de Ladera (FPPL)

El propósito del FPPL es reducir la pobreza rural a través de la generación y transferencia de tecnologías agrícolas y forestales, que permitan alcanzar un uso y manejo adecuado y sostenible de los recursos naturales por parte de los productores asentados en laderas.

3.3.1.1 Objetivos del FPPL

- Mejorar los ingresos y calidad de vida de los habitantes pobres de ladera.
- Mejorar la generación y transferencia de tecnología, así como las prácticas agrícolas y forestales en fincas de ladera, usando como unidad de planificación la microcuenca.
- Reducir la degradación ambiental de los recursos agua, suelo y bosque en ladera.
- Establecer un mecanismo financiero para la asistencia técnica y capacitación de largo plazo.

Para cumplir con sus objetivos, el FPPL concentra su inversión en las siguientes áreas:

- Asistencia técnica y capacitación a grupos de productores de ladera en prácticas forestales, agrícolas y ganaderas sostenibles.
- Investigación aplicada para generar tecnologías mejoradas y adecuadas en agricultura, ganadería, y manejo de bosques naturales en áreas de ladera.
- Asistencia técnica y capacitación a municipalidades en el manejo de microcuencas prioritarias.
- Capacitación a proveedores de servicios en transferencia y generación de tecnología agrícola y forestal.

3.3.1.2 Los grupos meta y/o beneficiarios del FPPL son:

- Grupos de pequeños agricultores de ladera en tierras marginales (tierras de vocación forestal) compuestos por hombres y mujeres, que demuestren necesidad de asistencia técnica en producción forestal, agrícola y ganadera, con prioridad para los grupos que no pueden cubrir su seguridad alimentaria.
- Municipalidades, comunidades (tribus indígenas en bosques comunales) y organizaciones que desarrollen actividades forestales en bosques nacionales (cooperativas y federaciones indígenas) y que requieran asistencia técnica para manejar áreas de bosques naturales nacionales (bajo el Sistema Social Forestal) en tierras ejidales a tierras forestales comunales.
- Municipalidades y comunidades responsables de manejar microcuencas declaradas para la dotación de agua potable.
- Instituciones especializadas en actividades de investigación y divulgación que estén inscritas en el Sistema Nacional de Investigación y Transferencia de Tecnología Agropecuaria (SNITTA).

3.3.1.3 Logros y avances del FPPL en el período 1999-2001

Entre los logros más relevantes por área de inversión se tienen:

a. Transferencia de tecnología agropecuaria y Forestal

En la actualidad, el FPPL llegó aproximadamente a más de 8.000 familias en los 24 municipios comprendidos en 11 Unidades de Gestión Forestal de los departamentos de Yoro, Francisco Morazán y Olancho. Dentro de estas familias se incluyen 234 de la etnia Tolupán y 350 de la Pech.

En cuanto a la producción agrícola se abarcó 17.600 manzanas de tierra, de las cuales los granos básicos representan el 62%, el café un 30% y 8% en otros cultivos.

En producción forestal se produjeron 450,000 plantas en viveros, reforestado 450 manzanas de terreno en fuentes de agua, se sembraron 370 manzanas de bosques energéticos y prácticas agroforestales en 1.000 manzanas de tierra.

En la producción pecuaria se promovió el mejoramiento de potreros a través de la siembra de pasto mejorado y de corte, de pasto natural y la construcción de chiqueros, gallineros y preparación de alimentos.

En conservación de suelos se brindó asistencia técnica para conservar y manejar

aproximadamente 3.400 manzanas de tierra.

Para mejoramiento del hogar y su entomo, se dio asistencia técnica en 350 manzanas de huerto familiar y escolar, en la construcción de 1.750 fogones mejorados, 89 estanques piscícolas y 1.193 letrinas.

b. Investigación agropecuaria y forestal

En esta área solo se finalizó un proyecto de investigación y actualmente se tiene cuatro en ejecución.

Por otro lado, se financió la realización de cuatro estudios especiales relacionados con: análisis económico del FPPL, mercadeo y comercialización de productos agropecuarios forestales en el área de influencia del FPPL, sistema de seguimiento y evaluación del FPPL y determinación de prioridades de investigación en laderas.

c. Apoyo a municipalidades y manejo de microcuencas prioritarias municipales

Se está financiando la elaboración y ejecución de 24 planes de manejo de cuencas hidrográficas y se brinda asistencia técnica en fortalecimiento a 12 Unidades Ambientales Municipales (UMA's) en: organización, legislación ambiental, manejo de microcuencas, pago por servicios ambientales, administración y rentas. Además se han realizado eventos de capacitación con los aspirantes a alcaldes para las 24 municipalidades.

3.4 Metodología aplicada

3.4.1 Organización del trabajo

La investigación se basó bajo la metodología de estudio de caso en Olancho, Yoro y Francisco Morazán, que son las tres regiones del Fondo para Productores de Ladera (FPLP) del Proyecto de Administración de Áreas Rurales (PAAR).

El trabajo se organizó en cuatro fases y en cada una de ellas se realizó una serie de actividades preparatorias para la recopilación, análisis e interpretación de la información.:

- Fase 1: Planificación del procesos y recopilación de información secundaria y readecuación del estudio con base en la información de campo.
- Fase 2: Recopilación de la información.
- Fase 3: Análisis e interpretación de resultados.
- Fase 4: Elaboración de documento final.

Fase 1: Planificación del procesos y recopilación de información secundaria y readecuación del estudio con base en la información de campo

Esta fase incluyó la selección del proyecto y de las municipalidades con que se trabajó así como la recopilación de información secundaria.

3.4.2 Selección del área para la investigación

Desde el momento de su concepción y durante su diseño y elaboración, la investigación estuvo propuesta para realizarse con el proyecto FOCUENCAS en Honduras. Con este fin se coordinó una reunión con el director y técnicos del proyecto para presentar el trabajo (objetivos y metas), pero al no poder realizar la reunión, se optó por trabajar con los técnicos, visitando y conociendo la zona de influencia del mismo, contando para ello con el apoyo logístico del proyecto.

Lo anterior permitió identificar algunas situaciones que obligaron a buscar otro proyecto para la realización de la investigación. Las razones por las que se tomó esta determinación fueron:

- Poca presencia institucional el proyecto en el campo: en la época en que se realizó la fase de campo de esta investigación, FOCUENCAS era un proyecto que estaba en sus inicios y carecía de la presencia institucional que pudiera garantizar un acceso adecuado a las municipalidades.
- Poca disponibilidad logística: el proyecto no contaba con la logística requerida para este estudio ya que en transporte, por ejemplo, se dependía de un solo vehículo para movilizar tres técnicos que visitan igual cantidad de zonas.
- Todas las municipalidades (siete en total) en las que trabaja el proyecto son rurales, es decir, pobres y con una forma de administración muy sencilla y por lo tanto no apropiadas para los propósitos de la investigación, ya que se necesitaba

de municipalidades con diferentes niveles de complejidad administrativa.

Visto lo anterior se decidió entonces trabajar con el FPPL del PAAR, el cual, entre otras ventajas presenta:

- Un área de influencia más amplia. Cuenta con 24 municipalidades con diferentes niveles de complejidad administrativa.
- Mayor presencia en el campo. Es un proyecto con año y medio de actividad en el campo.
- Presencia de personal en el campo. Por su naturaleza, el FPPL, cuenta con técnicos asignados en cada una de las regionales en los tres departamentos, quienes tienen movilización propia lo que hasta cierto punto facilitó el trabajo de campo.

3.4.3 La selección de las municipalidades

Dado que el FPPL tiene bajo su influencia 24 municipalidades y ante la imposibilidad de atenderlas a todas se decidió seleccionar a ocho municipalidades. Para ello se utilizó una de las categorizaciones de municipalidades, utilizada en Honduras, la cual las clasifica en cuatro categorías: Altamente desarrolladas; en desarrollo; lento desarrollo; y estacionarias. Se prefirió esta categorización a las otras principalmente porque incluye entre otras variables: población; educación y desarrollo cultural; salud y saneamiento básico; viviendas y asentamientos humanos; producción, empleo e ingresos; gestión pública municipal; ingresos y egresos municipales; personal municipal y de la corporación; estructura administrativa; disponibilidad y tenencia de equipos; metodologías y procedimientos; participación y organización comunitaria entre otras. Además se consideró que las municipalidades han sido actualizadas en su nivel de categoría.

Bajo esta premisa se seleccionaron ocho municipalidades (dos por cada categoría). Las municipalidades seleccionadas se presentan en el Cuadro 3.5.

Cuadro 3.5 Categoría de municipalidades 1991 y 1992.

Municipalidades	Categoría 1991*	Categoría 1998**	Departamento
Catacamas	C	B	Olancho
Dulce Nombre de Culmí	D	C	Olancho
El Porvenir	D	C	Francisco Morazán
El Progreso	B	A	Yoro
Guaimaca	D	B	Francisco Morazán
Marale	D	D	Francisco Morazán
Patuca	D	D	Olancho

* Fuente: Gobierno de Honduras 1991. Cuadernos de descentralización No. 2: Categorización municipal

** Fuente: Gobierno de Honduras 1999. Proyecto de desarrollo municipal

Asimismo, en esta etapa, que duró 45 días, se recopiló la información secundaria mediante documentos, informes, revistas, y otros estudios realizados en la zona de estudio. La información obtenida se relaciona con:

- Caracterización biofísica y socioeconómica de la zona de estudio.
- Antecedentes y resultados de las labores realizadas por el FPPL y otras instituciones.
- Diagnósticos e informes de municipalidades.
- Legislación en materia de manejo de recursos naturales y municipalidades.

Fase 2: Recopilación de la información

En esta fase se utilizaron diferentes métodos y técnicas para obtener la información requerida. Las herramientas y técnicas utilizadas fueron complementadas por otras, a fin de obtener una información fidedigna y de calidad.

Se visitó cada municipalidad durante una semana, con el fin de recopilar la

información necesaria para el estudio.

Los datos recopilados y los procesos observados en esta fase fueron:

- Información contable (presupuestos y ejecución de presupuestos).
- Procedimientos de planeación.
- Procedimientos del gobierno municipal.
- Procesos internos que se siguen en las municipalidades.
- Cambios en la capacidad institucional de las municipalidades.
- Información de los empleados.

Las técnicas aplicadas fueron:

- ***Observación participante:*** La convivencia en las municipalidades y la participación en actividades que la municipalidad realizó durante el periodo en que se permaneció en cada una de ellas. Esta convivencia permitió conocer con mayor profundidad las relaciones que se dan en una municipalidad, lo cual contribuyó a lograr una mejor comprensión sobre su desempeño tras observar en una mejor forma las actividades que realizan sus empleados.
- ***Visitas y diálogos informales con el alcalde, miembros de la corporación municipal y empleados:*** Al principio de la visita se tuvo una reunión informativa con cada alcalde, con el objetivo de informarles sobre la investigación. Sin embargo, en primera instancia, se habló con el jefe de la Unidad Municipal Ambiental (UMA) para recolectar información mientras se concertaba la reunión con el alcalde. Hasta donde fue posible se habló con los regidores encargados de la parte del manejo de los recursos naturales, pero no fue posible para todas la municipalidades.
- ***Entrevistas semiestructuradas con los alcaldes:*** Esta técnica se aplicó a cada uno de los alcaldes. Para ello se elaboró un cuestionario con preguntas previamente determinadas. La entrevista se realizó en un marco abierto y algunas veces fuera de la oficina del alcalde, esto permitió desarrollar un proceso de comunicación efectivo. En cada entrevista se utilizó el marco referencia pero el desarrollo en si dependió de las respuestas que los alcaldes brindaban. También hubo entrevistas con algunos

jefes de secciones o departamentos, principalmente con los jefes de las UMA's y con miembros de la corporación municipal.

- **Encuestas a empleados y a jefes de departamentos:** Se diseñaron dos encuestas una para empleados y otra para los jefes de departamento. La encuesta para jefes de departamento se entregó en persona, mientras que la de los empleados se entregó a través del jefe del departamento, cuando no se pudo entregar en persona.
- **Revisión de documentación municipal:** Hasta donde fue posible se colectó y revisó la mayor cantidad posible de documentos elaborados por y para la municipalidad. Esto pese a parecer sencillo, fue particularmente difícil en casi todas las municipalidades. Pero en las denominadas pequeñas esto fue imposible.

Todas estas técnicas fueron combinadas buscando que los resultados de una técnica reforzaran los resultados de otra técnica.

Fase 3: Análisis e interpretación de resultados

Esta fase comprende la organización, análisis e interpretación de los resultados. Para profundizar en la información contenida en los datos se aplicó los métodos de la contrastación y la triangulación. Estos métodos facilitaron la labor de extracción de la información, al mismo tiempo que se obtiene una visión más completa de los fenómenos observados y comprueba la veracidad de la información, ya permiten ver confrontar la información de diferentes fuentes sobre un tema determinado. La triangulación es útil porque evita formarse una visión parcial del fenómeno investigado y reduce el nivel de incertidumbre de la información relativa a la interpretación.

El análisis de la información secundaria disponible facilitó conocer el contexto general de la del área de estudio, así como también ordenar y sistematizar relacionando los aspectos claves que se plantean en los documentos oficiales y lo que ocurre en la práctica.

El análisis de la información se centró en 3 aspectos fundamentales:

1. Análisis de la sostenibilidad institucional.
2. Análisis del funcionamiento y efectividad de la municipalidad en el manejo de sus recursos naturales.

3. Análisis económico.

A continuación se describen los niveles de análisis de la información, los aspectos y variables considerados.

Primer nivel de análisis: Análisis de la sostenibilidad institucional

Para el análisis de la sostenibilidad institucional se utilizó el esquema que propone el Servicio Internacional para la Investigación Agrícola Nacional (ISNAR, 2001) que se compone de tres elementos interdependientes: proyecto institucional, capacidad institucional y credibilidad institucional. De esta manera, se empleó la información relacionada con los aspectos organizacionales de la municipalidad como lo son: presencia o no de visión, misión, cultura, objetivos y políticas seguidas en materia de manejo de recursos naturales.

Por su parte, para determinar la capacidad institucional, se aplicó la información relacionada con su acción o gestión de acuerdo con los elementos orientadores de su proyecto institucional.

Para evaluar la credibilidad institucional, se consideraron variables relacionadas con la capacidad de la municipalidad de generar sus propios recursos financieros.

Segundo nivel de análisis: Análisis del funcionamiento y efectividad de la municipalidad en el manejo de sus recursos naturales

Para el análisis del funcionamiento y efectividad de la municipalidad en el manejo de los recursos naturales, se consideró la información recabada relacionada con planes de manejo presentes en la municipalidad que están siendo ejecutados o no.

La eficiencia se mide a través del grado de ejecución o de la capacidad institucional de ejecución y de supervisión de los planes de manejo de recursos naturales que tiene la municipalidad.

Tercer nivel de análisis: Análisis económico

El análisis económico se hizo básicamente a partir de los presupuestos y la ejecución de los mismos. Para ello se prepararon una serie de medidas económicas y financieras que permitieron hacer una comparación entre municipalidades después. Estas medidas fueron: disponibilidad de la información, % de ejecución tanto de presupuestos

totales como solo de manejo y conservación de recursos naturales, incrementos anuales en ambos presupuestos y relación ingreso/costo. Parte del análisis económico también refleja la eficiencia y efectividad de la municipalidad.

4. RESULTADOS

En este capítulo se presentan los resultados de la investigación, a partir del análisis cualitativo y cuantitativo de la información obtenida durante la fase de campo. La primera parte incluye la descripción del modelo de evaluación propuesto, la segunda se refiere a la aplicación del modelo en una de las municipalidades incluida en el estudio y a la descripción de los principales cambios identificados desde el punto de vista de la adaptación institucional de las municipalidades para el manejo los recursos naturales. En la tercera parte se presentan los resultados de las otras municipalidades en forma conjunta y finalmente se hace un análisis económico de las municipalidades.

4.1 Descripción del modelo

El modelo de evaluación propuesto fue adaptado del desarrollado por el Centro Internacional para el Desarrollo de la investigación (IDRC, por sus siglas en Inglés) y el Grupo de Administración Universalía (Lusthaus et al. El marco propuesto por el grupo comprende cuatro áreas principales: ambiente externo; motivación organizacional; capacidad organizacional y desempeño organizacional.

Para efectos de este estudio, el ambiente externo, dado que es general para todas las municipalidades, se pasó a la revisión de literatura y el desempeño organizacional fue medido solo desde el punto de vista de manejo de los recursos naturales de cada municipio.

Los aspectos que refieren a motivación organizacional y capacidad organizacional, con leves variantes en el enfoque. fueron considerados en su totalidad ya que incluyen los temas relevantes que deben ser estimados en la evaluación interna de una municipalidad. La Figura 4.1 muestra el esquema general del modelo propuesto.



Figura 4.1 Esquema general del modelo de evaluación organizacional propuesto.

4.1.1 Motivación organizacional

Las instituciones, al igual que las personas tienen diferentes ritmos y personalidades. Cada una posee un propósito o misión diferente, además de contar con su propio ambiente o clima de trabajo, el cual es una combinación de misión, historia y personalidad. Las municipalidades, por ley tienen responsabilidades (Art. 13) y objetivos ya establecidos (Art. 14) en la Ley de Municipalidades, pero depende de ellas los arreglos internos que deben hacer para alcanzarlo. Evaluar y Valorar el desempeño motivacional de la municipalidad es una tarea altamente sensitiva, ya que se entra en un campo de la institución que muestra como es en realidad. Los conceptos motivacionales que rigen una institución son: misión, visión, cultura e incentivos y premios.

A. Misión

La misión de la institución es la razón de ser de la misma (porque existe, a quien sirve, que medios utiliza). Sin embargo, la mayoría de las veces la misión establecida por la institución es diferente a la que manejan los miembros de la misma.

La misión declarada es la expresión escrita de las metas básicas, características, valores y filosofía que moldean la institución y le dan un propósito. Esta declaración distingue a la institución de otras ya que define claramente el campo de actividades, sus productos, servicios y mercado y el uso de tecnologías y lineamientos que usa para

alcanzar sus metas. La fortaleza de una institución, en lo que refiere a su misión, radica en el grado en que la misión establecida y la percibida sean la misma.

B. Visión

Una visión es una idea de largo plazo de lo que puede y debe lograrse. En este caso es conocer si el alcalde como líder tiene una visión para el desarrollo del municipio y si el resto de los miembros de la municipalidad lo saben y en qué grado la comparten.

C. Cultura organizacional

La cultura de la institución es la suma de los valores, creencias, costumbres, tradiciones, hábitos, normas, actitudes y conductas que le dan identidad, personalidad, sentido y destino para el cumplimiento de sus fines económicos y sociales (Siliceo, Casares, González, 2000). De acuerdo a la tipología de Harrison (Gestiopolis), las organizaciones pueden clasificarse bajo cuatro categorías:

- **Cultura de poder centralizado:** La organización actúa como una red en la que todos los que están inmersos dependen de la fuente de poder central. Puede presentarse estructura funcional o especializada, pero el control central es ejercido a través de la designación, individuos fieles o la intervención directa.
- **Cultura de roles o papeles:** A menudo referido a burocracia, trabaja por lógica y racionalidad. Sus pilares son las funciones y las especializaciones. Las funciones departamentales son delineadas y fortalecidas en su papel. Hay mecanismos y reglas para procesar decisiones y resolver conflictos.
- **Cultura de equipo:** Presencia de pequeños grupos o equipos a lo interno de la organización. El poder y la influencia están distribuidos, el énfasis es en resultados. Las tareas y los resultados están basados en capacidades más que en posiciones.
- **Cultura personal:** El individuo es el punto central. Si hay una estructura definida, esta existe solo para servir a los intereses de la gente.

D. Incentivos y premios

Los incentivos organizacionales son el sistema por medio del cual se reconocen los méritos y deméritos que estimulan o disuaden comportamientos en el personal, que a su vez afectan directamente la salud interna de una institución, que al final se traduce en el éxito o fracaso de la misma.

4.1.2 Capacidad organizacional

La capacidad organizacional de una institución es el fundamento del desempeño de la institución y es evaluada en términos de siete áreas interrelacionadas que son: liderazgo estratégico, recursos humanos, manejo financiero, procesos organizativos, manejo de programas, infraestructura y enlaces interinstitucionales. Cada uno de ellos contiene componentes que varían en importancia entre las organizaciones.

A menudo las instituciones cooperantes encuentran los temas de capacidad más viables de identificar y medir ya que es más fácil hacer algo sobre ellos comparado con la imposibilidad de reemplazar el ambiente externo y la dificultad de cambiar la motivación organizacional.

Por otro lado, los donantes prefieren enfocar sus esfuerzos en construir capacidades por dos razones principales: las organizaciones a menudo lo solicitan; y los cambios pueden verse en un periodo relativamente corto de tiempo.

A. Liderazgo estratégico

La nueva institución inteligente, flexible, molecular, proactiva, de alianzas, virtual, con responsabilidad social y que aprende; demanda un liderazgo dinámico capaz de enlazar la realidad externa e interna a manera de mejorar su desempeño. Este liderazgo estratégico involucra planificación estratégica, gobernabilidad, riesgo, visión e ideas. Asimismo la institución requiere no solo de líderes en los puestos de dirección y gerencia; sino en todos los niveles y todas las áreas de las empresas e instituciones. Las variables a considerar en este aspecto son: liderazgo identificado por los miembros, planificación estratégica, gobernabilidad y estructura organizacional.

B. Recursos humanos

El recurso humano en una institución consiste de todo el personal (profesional, administrativo, técnico y de apoyo) involucrado en cualquier actividad de la misma. El

personal es el activo más valioso, particularmente cuando se cuenta con uno altamente capacitado. Al manejar el recurso humano se asegura que las necesidades de las personas sean cubiertas, de una planificación del personal, búsqueda, selección y orientación de personas con un apropiado nivel de conocimiento, habilidades, comportamiento y valores que ayuden a las necesidades de la institución, desarrollo del recurso humano, evaluar y premiar el recurso humano y mantener relaciones efectivas entre el personal.

C. Manejo financiero

La habilidad de la institución para manejar sus recursos financieros es crítica. El buen manejo del presupuesto asegura que los administradores y directivos tendrán una información veraz para asegurar mejor los recursos y lograr una mayor confiabilidad por parte de los financiadores.

El personal encargado del manejo financiero debe prepararse para planificar y presupuestar recursos, manejar efectivos, efectuar análisis financieros, hacer contabilidad y proveer reportes financieros, éstos últimos son el barómetro de la salud de una institución.

Esto promueve procedimientos financieros internos, para administrar los fondos operativos, ofrecen la seguridad de que el dinero es administrado apropiadamente.

El manejo financiero incluye la planificación financiera (proyectar los futuros ingresos y gastos operativos así como el capital y el equipo que se requiere); contabilidad financiera, es decir, un apropiado control de los balances en el que el personal interno vigila el cuidado de los recursos de la institución y por último elaboración de reportes financieros, cuya preparación requiere de sistemas que cree una hoja de balance y reporte de ingresos, además debe ser capaz de seguir la pista de los ingresos, recursos, tendencias y explicar los gastos.

D. Gestión de proyectos

La municipalidad, como ente social y como institución responsable de lograr el desarrollo integral de sus habitantes, está en la obligación de propiciar todos aquellos procesos que lleven a la identificación, generación, elaboración, negociación e implementación de proyectos y programas que le ayuden a cumplir con su misión. Desde esta perspectiva, es preciso evaluar todo lo relacionado con los procesos de planificación,

implementación y monitoreo y evaluación de proyectos y programas por parte de la municipalidad.

E. Procesos organizacionales

Los procesos son parte de la dinámica de una institución y en esencia definen el cambio o la estabilidad de la institución. Para efectos de evaluación se consideran los siguientes procesos: diagnóstico organizacional (autoevaluación), clima laboral estimulante, sano y productivo; planificación (estratégica y operativa), manejo de problemas y toma de decisiones, comunicaciones internas (para intercambiar información y para alcanzar y compartir un mejor entendimiento entre los miembros); y monitoreo y evaluación (para aclarar objetivos de programas, esto debe ser un proceso continuo de evaluación).

F. Infraestructura

La infraestructura comprende las condiciones básicas para el trabajo en la institución. Por condiciones básicas se entiende la logística y la tecnología necesaria.

Si la institución cuenta con una infraestructura básica este tópico representa un componente muy pequeño dentro de la valoración, pero si se trata de una infraestructura debilitada, por problemas de agua o electricidad, entonces el tema adquiere mayor importancia.

G. Enlaces interinstitucionales

Como se mencionó, las organizaciones ya no están solas y no pueden actuar por si solas. Es necesario hacer muchos tipos de enlaces para mantener el desempeño de la institución. En el proceso de contacto con otras organizaciones se produce un intercambio de puntos de vista y recursos, que al final se torna en una serie de enlaces que le brinda acceso a un amplio rango de fuentes de información actualizada dentro de cada área de trabajo de la institución. Los enlaces interinstitucionales pueden ser a dos niveles: redes y enlaces electrónicos.

4.1.3 Desempeño organizacional

El desempeño de una institución se hace visible a través de las actividades que realiza para alcanzar su misión. Los resultados y sus efectos son los aspectos más

observados de el desempeño de una organización.

Dado su relatividad, el concepto debe considerarse como el impacto que la institución tiene en su área específica de trabajo, en el caso de las municipalidades debe referirse al área geográfica de influencia.

Muy pocas organizaciones cuentan con indicadores de desempeño y esto es particularmente cierto en las municipalidades, ya que no se tiene la intención de evaluar el desempeño de las mismas. Para esta evaluación se consideran cuatro aspectos básicos: efectividad, eficiencia, relevancia y viabilidad financiera.

A. Efectividad

Es el grado en que la institución alcanza su misión y la realización de sus metas. La principal dificultad para evaluar efectividad es el enunciado de muchas, o en su defecto la ausencia de la misión y las metas, por lo que antes se define la razón del ser de la organización.

B. Eficiencia

Este término se refiere al echo de que una institución no solo debe proveer servicios de buena calidad y cantidad sino que debe hacerlo enmarcado en una apropiada estructura de costos, es decir aprovechar al máximo los recursos de que se dispone sean éstos humanos, económicos y naturales.

C. Relevancia

Toda organización en cualquier sociedad tiende a evolucionar y desarrollarse para consolidar sus fortalezas, ampliar sus oportunidades, fortalecer sus debilidades y minimizar sus amenazas. La organización visionaria tiene como prioridad estratégica su propia construcción y fortalecimiento interno, así como una optimización de su capital humano. Esta es la única manera en que podrán responder a los contextos cambiantes a que se enfrentan.

D. Viabilidad financiera

La viabilidad financiera describe dos aspectos fundamentales, los gastos no deben ser mayores que los ingresos y que la organización tenga diferentes fuentes de

financiamiento. Aunado a ello debe existir liquidez y que la proyección financiera garantice que se podrán honrar los compromisos que se adquieran.

4.2 Aplicación del modelo: Municipalidad de Catacamas

En este apartado se presenta un ejemplo de la aplicación del modelo para la municipalidad de Catacamas en el Departamento de Olancho. Los resultados de las otras municipalidades se presentan en el Anexo 3.

4.2.1 Recursos naturales utilizados por el municipio

De los recursos naturales que el municipio posee, el único que es considerado dentro del presupuesto de ingresos y egresos municipal son los bosques, por lo que para efectos de este estudio se le considerará como el único recurso importante para la municipalidad.

De acuerdo a los datos proporcionados por la Unidad Municipal Ambiental de Catacamas, la municipalidad está haciendo aprovechamientos forestales en dos sitios que cuentan con planes de manejo y cuyas características se detallan en el Cuadro 4.1.

Cuadro 4.1 Planes de manejo de bosque de pino de la municipalidad de Catacamas.

Sitio ejidal San Luis o San Pedro de Catacamas	Sitio ejidal San José de Catacamas
Área total: 17.644,42 ha	Área total: 2.288,85 ha
Plan de manejo aprobado en: 1996	Plan de manejo aprob. 1999
Área bajo manejo: 5.507,96 ha	Área bajo manejo: 1.146,89 ha
Área de intervención: 3.593,00 ha	Área de intervención: 1.123,92 ha
Volumen total autorizado: 59.422,06 m ³	Volumen total autorizado: 3.918,46 m ³
Volumen aprovechado: 17.457,82 m ³	Volumen aprovechado: 1.159,96 m ³

El volumen autorizado por año entre ambos sitios es de 9.980,65 m³. Como se puede observar desde su aprobación en 1996 hasta mayo del año 2001, en San Pedro solo se ha aprovechado alrededor del 30% del volumen autorizado.

En el caso de San José, el porcentaje de aprovechamiento desde la aprobación del plan en 1999 hasta mayo del 2001 es también del 30%. Del volumen autorizado total

solo se han aprovechado 18.617,78 o sea 29,4%.

No fue posible obtener datos en la municipalidad sobre los ingresos que se reciben por operación de la industria maderera aunque está presente en el municipio. En el Cuadro 4.2 se muestran los ingresos que se obtienen por venta de madera.

Cuadro 4.2 Ingreso por venta de madera en la municipalidad de Catacamas

Rubro	1998	1999	2000	2001
Ingresos presupuestados	4.244.012,20	4.065.967,00	1.966.827,74	2.626.891,29
Ingresos ejecutados	1.030.196,77	47.148,62	956.345,27	1.469.243,49
% de ejecución	24,3	1,2	48,6	55,9

Con relación al abastecimiento de agua potable, hasta noviembre del año 2000, lo suministraba la entidad estatal Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillado (SANAA), a parte del casco urbano de la ciudad de Catacamas. A partir de ese mes, la municipalidad para afrontar esa responsabilidad creó a SERMUCAT (Servicios Municipales de Catacamas), oficina desconcentrada (administrativa y financieramente es independiente) de la administración municipal a la que, además de la administración de la distribución del agua, trasladó los servicios de alcantarillado sanitario, recolección de basura y limpieza de calles, es decir servicios básicos que la municipalidad brinda a la población.

Respecto al manejo de cuencas hidrográficas, la responsabilidad recae en su totalidad en la Unidad Municipal Ambiental (UMA) la cual además se encarga del manejo de los bosques ejidales de pino y de la supervisión de los aprovechamientos forestales que se realizan en el territorio municipal. La UMA-Catacamas, creada en 1998, es dentro de las instancias municipales la que ha recibido más soporte por parte de la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente (SERNA) a través del Proyecto de Desarrollo Ambiental de Honduras (PRODESAMH). Bajo este apoyo se generaron documentos para fortalecer la figura de la UAM y aumentar la cultura ambiental en el municipio. A la fecha de la realización del trabajo de campo, la UMA sometió para su financiamiento un plan de manejo de la microcuenca de la quebrada Seca y que ejecuta actualmente con una duración de un año.

En lo que a ordenamiento territorial se refiere, ya se mencionó que el área total del municipio es de 7.261,2 km² de esos, 3.264,54 km² son parte del área protegida Parque

Nacional Sierra de Agalta, y alrededor de 200 km² corresponden a San Pedro y San José. Lo anterior significa que solo un 48% del territorio del municipio se conoce su uso actual. Los principales rubros económicos del municipio son: agricultura, ganadería y café.

La problemática del manejo de los recursos naturales, desde la óptica de las limitaciones que la municipalidad presenta es la siguiente:

- Bajo aprovechamiento del potencial forestal que tiene el municipio.
- Ausencia de visión del manejo integrado del recurso hídrico (cuencas hidrográficas, sistemas de distribución y sistemas de tratamiento).
- Ausencia de un plan de ordenamiento territorial en el municipio.

4.2.2 Caracterización organizacional

4.2.2.1 Motivación organizacional

A. Misión y visión

A nivel de la municipalidad no existe ninguna de los dos. Desde la perspectiva de la corporación municipal se maneja una visión con respecto a la dotación de agua potable y aguas negras. La única instancia en la municipalidad que cuenta con una visión declarada es la UMA, la cual fue generada a partir del apoyo recibido como parte de su fortalecimiento.

B. Cultura organizacional

De acuerdo a la tipología de Harrison sobre cultura organizacional, predomina la definida en la municipalidad por el contrario pareciera que existe una mezcla de culturas. Es decir, se observan elementos de una cultura de poder, representada en el alcalde dado que los empleados siempre refieren a él la toma de una decisión. Se percibe una cultura de equipo porque se conforman para realizar ciertas actividades, como la elaboración del presupuesto o el plan de arbitrios. Se observa además una cultura de roles o papeles en la que las diferentes dependencias trabajan por si solas y se dedican a cumplir con su mandato sin haber necesariamente una coordinación entre las diferentes dependencias.

C. Incentivos y premios

La municipalidad carece de un sistema de incentivos para sus empleados, quienes manifiestan una desmotivación ante las precarias condiciones de trabajo. Una de las limitantes que más se menciona es la falta de un lugar y equipo de trabajo adecuado. Aunque sí, es preciso reconocer que algunos jefes de departamentos ganan salarios significativamente más altos.

4.2.2.2 Capacidad organizacional

A. Estructura municipal

La municipalidad de Catacamas cuenta con una estructura relativamente compleja, tras tener 15 dependencias que se agrupan en cinco dimensiones funcionales legislativa, dirección ejecutiva, administración financiera, servicios y obras públicas y desarrollo comunitario y ambiental.

La corporación municipal es electa por el pueblo y se compone del alcalde y ocho regidores que junto al auditor municipal forman el cuerpo legislativo del municipio.

Desde el punto de vista de estructura administrativa, la corporación se ha integrado en comisiones de trabajo para atender las diferentes áreas de acción del municipio. La distribución de regidores por comisión es así:

2 Regidores en la comisión de medio ambiente.

2 Regidores en la comisión de infraestructura.

1 Regidor en la comisión de salud.

1 Regidor en la comisión de desarrollo comunitario.

1 Regidor en la comisión de salud.

1 Regidor en la comisión de educación.

Las cinco dimensiones y las secciones que se encuentran en cada una de ellas se presentan en el Cuadro 4.3.

Las responsabilidades de estas comisiones son:

1. Dar seguimiento a los problemas relacionados con el área.
2. Plantear actividades dentro del área y que se puedan incluir dentro del plan de la municipalidad.
3. Mantener informada a la corporación de lo que sucede en cada una de las áreas.

Cuadro 4.3 Dimensiones funcionales de la municipalidad de Catacamas.

DIMENSION	SECCIONES
Legislativa	Corporación municipal
	Auditoría municipal
Dirección ejecutiva	Alcaldía municipal
	Secretaría municipal
	Administración municipal
	Juzgado de policía
	Recursos humanos
	Relaciones públicas
Administración financiera	Contabilidad y presupuesto municipal
	Tesorería municipal
	Control tributario
	Catastro municipal
Servicios y obras públicas	Ingeniería municipal
	SERMUCAT
Desarrollo comunitario y ambiental	Desarrollo comunitario
	Unidad municipal ambiental

B. Planificación estratégica

Desde del punto de vista de la planificación estratégica, la municipalidad de Catacamas no cuenta con un plan de desarrollo estratégico del municipio. La planeación que existe es anual y se hace con el fin de cumplir con el requisito para que el presupuesto sea aprobado.

Pese a lo anterior, la municipalidad ha realizado algunas acciones tendientes a hacer un uso racional de los recursos naturales en especial el agua, al crear una oficina desconcentrada de la municipalidad para la administración de la distribución del agua.

De las dependencias, la única oficina dentro de la municipalidad que cuenta con un plan estratégico de desarrollo es la UMA.

C. Recursos humanos

Carga económica: La carga económica de la municipalidad es de L. 261.224,66 por mes, que corresponde a 70 empleados, ocho regidores municipales y el alcalde municipal.

Planificación del personal: No existe una planificación del personal necesario y se evidencia una concentración del mismo en dos áreas de la municipalidad, ya que el 81,9% de los empleados entrevistados se agrupa en las áreas de dirección ejecutiva y administración financiera. Las áreas de servicios y obras públicas y desarrollo social y ambiente solo concentran al 15,4% de los empleados.

Educación: Si agrupamos a los empleados en tres niveles educativos: bajo (escuela primaria y secundaria), medio (escuela técnica, secretarial y media) y alta (universitaria) nos damos cuenta que los porcentajes para los tres niveles, bajo, medio y alto, sería 29%, 65,8% y 5,3% respectivamente.

Estabilidad laboral: Desde el punto de vista de la estabilidad laboral, un 38% de los empleados tiene menos de dos años de trabajar en la municipalidad. Por su parte, el porcentaje de empleados con cuatro años de trabajar en la municipalidad es de 10,3%.

Respecto a la estabilidad en el puesto, un 54,4% de los empleados tiene menos de dos años de trabajar en el cargo que actualmente ocupa y el porcentaje de empleados que laboran desde que inició el presente gobierno municipal es de 10,3%.

Con respecto a las jefaturas de los departamentos, se encuestó a los 14 departamentos de ellos, el 57% tiene un año o menos de ocupar su puesto y solamente un jefe ha permanecido desde que se inició el gobierno municipal.

Desarrollo de personal: Se logró determinar los niveles de capacitación del personal de la municipalidad y de un total de 411 cursos recibidos los entrevistados dijeron que 60,5% lo ayudan directamente, 22,7% indirectamente y 16,8% dijeron que no les ayudaban en sus funciones.

En la municipalidad existe un manual de puestos y salarios pero no se aplica ni se actualiza. Los procesos de planificación y búsqueda y selección de personal no se dan en la municipalidad.

D. Manejo financiero

Planificación financiera: No existe planificación financiera en la municipalidad, solo se elabora en forma mecánica un presupuesto anual, es decir sin considerar mucho

el presupuesto anterior y su ejecución.

Contabilidad financiera: Dado que municipalidad no hace informes a agentes externos no lleva una contabilidad financiera. La contabilidad es administrativa, es decir la que se usa en las actividades de planeación, control y toma de decisiones del gobierno municipal.

Reportes financieros: Catacamas cuenta con un moderno y funcional sistema de contabilidad que permite tener una mayor eficiencia en el manejo de la información contable. El problema surge cuando se depende de asesoría externa para solucionar los problemas cuando se presentan.

E. Infraestructura y logística

Tres son las principales limitaciones Como ya se mencionó, los empleados se quejan de las condiciones en que trabajan en la municipalidad. Los departamentos peor acondicionados, porque carecen de espacio, ventilación, son contabilidad y presupuesto, control tributario, tesorería, desarrollo comunitario, secretaría general, personal y relaciones públicas. Entre los medianamente acondicionados están catastro, administración, auditoría, ingeniería municipal y el juzgado de policía. Los mejor acondicionados son la oficina del alcalde y la UMA. Para movilización del personal de campo se depende de tres vehículos y una motocicleta.

F. Manejo de procesos organizacionales

Planificación: Existe un incipiente proceso de planificación financiera, ya que el presupuesto es preparado por el equipo de administración financiera y el alcalde y después es sometido a la corporación municipal para su discusión y aprobación. Dado que no existe planificación estratégica en la municipalidad, no se puede hablar de procesos planificadores como tales.

Desde el punto de vista de manejo de recursos naturales, la municipalidad ha elaborado planes de manejo para ciertas áreas forestales.

En el caso del manejo de cuencas hidrográficas, recién a mediados de este año se ejecutó el primer plan de manejo para una microcuenca.

Toma de decisiones: El proceso de toma de decisiones en la municipalidad se centraliza en el alcalde municipal. Cualquier decisión que se tome en la municipalidad, debe tener su aprobación.

Comunicación: Con respecto a los procesos de comunicación interna, formalmente la municipalidad no cuenta con ningún mecanismo de comunicación interna entre sus empleados, lo que existe más bien son mecanismos informales. Al respecto, el 69,2% de los empleados dijo estar informado de las actividades que realiza la municipalidad en manejo de recursos naturales. Al consultárseles por su fuente de información, el 53,8 manifestó que a través de compañeros de trabajo o de otros departamentos; 7,7% por otras instituciones fuera de la municipalidad; 5,1% se por las fuerzas vivas y solo un 2,6% se enteró por parte de la municipalidad.

Monitoreo y evaluación: La municipalidad no cuenta con un sistema de evaluación y monitoreo de su desempeño.

G. Enlaces interinstitucionales

La municipalidad es miembro de la Asociación de Municipalidades de Honduras (AMHON), de la Red de Unidades Municipales Ambientales (RUMA) y de la Red de impacto ambiental. Fuera de eso no cuenta con alianzas estratégicas con otras instituciones.

4.2.2.3 Desempeño organizacional

A. Viabilidad financiera

La municipalidad de Catacamas no tiene viabilidad financiera pues, con excepción de 1999, en todos los años para los que fue posible conseguir información se ve que los egresos totales son mayores que los ingresos totales. En 1999 los ingresos superaron a los egresos en un 10,1% esto se puede ver en el Cuadro 4.4.

Cuadro 4.4 Indicadores macroeconómicos Catacamas.

Relación Ingreso / Egreso	1998	1999	2000	2001
Presupuesto total	1	1	1	1
Presupuesto total ejecutada	0,98	1,1	0,93	1,05
Recursos naturales presupuestad	15,49	9,76	1,40	2,89
Recursos naturales ejecutada	4,28	0,15	0,72	1,83
% Transferencia del gobierno central	24	30,5	23,3	20

Por otra parte, las transferencias del gobierno a la municipalidad han sido, entre 1998 y 2000, un promedio de 26% de los ingresos colectados. Lo anterior demuestra que, financieramente la municipalidad de Catacamas no es viable, ya que para impulsar el desarrollo del municipio necesita del apoyo de fondos externos y del gobierno central. Además, para el periodo analizado, sus gastos son más altos que sus ingresos.

B. Capacidad técnica

Se entiende por capacidad técnica la habilidad para combinar la capacidad intelectual, la capacidad estructural y la capacidad administrativa de la municipalidad así como los recursos externos a ésta para proponer soluciones a la problemática del municipio, entre ella la de los recursos naturales y llevarla a cabo.

Desde este punto de vista, el municipio de Catacamas demuestra tener poca facultad para hacer un manejo adecuado de sus recursos naturales pese a que cuenta con capacidad intelectual (conocimientos tecnológicos, información y habilidades humano-administrativas), capacidad administrativa, una estructura organizacional fuerte y el acceso a los recursos necesarios. En cuatro años de gestión solo pudo aprovechar un 17% de sus bosques y no fue capaz de generar un solo plan de manejo de cuencas hidrográficas sino hasta el final y los ingresos por aprovechamiento de recursos naturales fueron bajos en relación con lo presupuestado.

4.2.3 Análisis económico

Este análisis económico se realiza para los presupuestos y su ejecución en una serie de tiempo para cuatro y tres años respectivamente.

El Cuadro 4.5 presenta los presupuestos aprobados y el porcentaje en que fueron ejecutados en el periodo 1998-2000 y lo que se había logrado en el primer cuatrimestre del año 2001. En general, se observa un pobre desempeño en la ejecución del presupuesto de ingresos y egresos totales, aunque es evidente una tendencia a mejorar este aspecto pues, en el periodo 1998-2000, los ingresos pasan de 57,2% a 86,5% y los egresos de 58,1% a 92,6%. Similar comportamiento se percibe en el primer cuatrimestre del año 2001.

Un aspecto importante que se desprende del Cuadro 4.5 es que las finanzas de la municipalidad presentaron un déficit de 0,9% en 1998; un superávit de 6,7% en 1999; un déficit de 6,1% en 2000 y un superávit de 1,5% en el primer cuatrimestre de 2001.

Cuadro 4.5 Resultados de análisis de los presupuestos totales*

Rubro	1998	1999	2000	2001
INGRESOS				
Ing. tot. presup.	13.811.395,20	15.864.074,54	17.193.927,74	19.290.891,29
Ing. tot. Ejecutado	7.894.874,41	10.938.530,18	14.864.320,65	5.877.430,31
% de ejecución	57,2	69,0	86,5	30,5
EGRESOS				
Eg. tot presup	13.811.395,20	15.864.074,54	17.193.927,74	19.290.891,29
Eg. tot ejecutado	8.024.323,10	9.886.568,69	15.915.866,92	5.588.318,20
% de ejecución	58,1	62,3	92,6	29,0
Superávit o Déficit	(0,9)	6,7	(6,1)	1,5

* Cantidades en Lempiras

En lo que concierne a los presupuestos de ingresos y egresos, por venta o manejo de recursos naturales y el ambiente respectivamente, la situación es totalmente diferente con relación a la ejecución del presupuesto total tal y como lo muestra el Cuadro 4.6.

Es notorio que si extraemos del presupuesto general, el que refiere a uso y conservación de recursos naturales, nos encontramos que en el espacio 1998-2000 el porcentaje de ejecución de los ingresos no alcanza ni el 50% anual. Es decir, en ninguno de los tres años se logra recuperar ni siquiera el 50% de lo que se pretende recaudar por este concepto. En el caso de los egresos, el movimiento es alto y para el mismo periodo de tres años (1998-2000) se gasta alrededor del 85% de lo presupuestado.

Cuadro 4.6 Resultados del análisis de los presupuestos de recursos naturales*

Rubro	1998	1999	2000	2001
INGRESOS POR RECURSOS NATURALES				
Ing. tot. presup.	4.244.012,20	4.065.967,00	1.966.827,74	2.626.891,29
Ing. tot. ejecutado	1.030.196,77	57.148,62	956.175,27	1.469.243,52
% de ejecución	24,3	1,4	48,6	55,9
EGRESOS POR RECURSOS NATURALES				
Eg. tot presup.	273.904,29	416.753,00	1.406.219,67	910.298,54
Eg. tot. ejecutado	240.762,24	386.813,63	1.323.056,28	803.970,59
% de ejecución	87,9	92,8	94,1	88,3

* Cantidades en Lempiras

El movimiento en el primer cuatrimestre del año 2001, muestra que la recuperación de ingresos mejoró con respecto a los años anteriores (55,9%), pero se ha gastado el 88,3% del presupuesto de egresos.

Vistos los números anteriores, se puede afirmar que en materia de recursos naturales, la municipalidad siempre presenta un déficit anual para los años 1998-2000 de 63,6%; 91,4% y 46,2% respectivamente y de 32,4% en el primer cuatrimestre del año 2001.

4.3. Presentación de resultados de las municipalidades en agregado

En este apartado se presenta una relación de los resultados principales para todas las municipalidades. Se opta por esto debido a que como la metodología es la misma para todas se decidió pasar el detalle de los resultados de cada una de las seis municipalidades restantes a los anexos en forma separada. En el Cuadro 4.7 se presenta un resumen de los resultados generales de la investigación que en la medida que se vaya desarrollando se irá ampliando con otros cuadros. En el Anexo 3 se presenta el detalle para cada municipalidad.

4.3.1 Recursos naturales utilizados por las municipalidades

Con respecto a la administración de recursos naturales se pudo establecer que de las siete municipalidades involucradas en el estudio, cinco cuentan con Unidades Municipales Ambientales (UMA's) que en el caso del municipio se convierte en la máxima autoridad ambiental y de manejo de recursos naturales. Las UMA's, dentro de la estructura municipal, son consideradas un departamento diferente, a excepción de El Progreso, en donde la UMA esta inserta dentro del departamento de desarrollo comunitario en el que el jefe del departamento es el jefe de la UMA, lo que hasta cierto punto puede interferir con su desarrollo y evolución ya que cualquier intento de mejora puede ser desviado hacia otros fines. Desde el punto de vista de fortalecimiento de las UMA's, éstas presentan diferentes niveles de desarrollo así por ejemplo Catacamas y Guaimaca cuentan con UMA's altamente fortalecidas en términos de personal y equipo.

Caso contrario ocurre con la UMA de Culmí que cuenta con equipo pero carece del personal adecuado. La UMA de Patuca es la que presenta el nivel de desarrollo más bajo ya que carece de equipo y personal capacitado.

La responsabilidad de las UMA's se limita a asuntos ambientales y de manejo de

recursos naturales. Estas solo las cumplen las UMA's de Catacamas y Guaimaca. La UMA de El Progreso solo vela por asuntos ambientales y, finalmente las UMA's de Culmí y Patuca funcionalmente no cumplen su labor.

Respecto a la utilización de los recursos naturales, en las siete municipalidades estudiadas fue posible identificar que éstas hacen uso de cinco los cuales son: bosque; agua; cantera; grava y arena; y servicios ambientales. Estos recursos se determinaron a partir de los ingresos que por estos conceptos presupuestan en las municipalidades. El Cuadro 4.7 muestra los recursos naturales que cada municipalidad aprovecha.

Cuadro 4.7 Recursos naturales que son aprovechados por las municipalidades

Municipalidad	Bosque	Agua	Cantera	Grava y arena
Catacamas	X			
Dulce Nombre de Culmí	X		X	
El Porvenir	X			X
El Progreso	X		X	X
Guaimaca	X	X	X	X
Marale	X		X	X
Patuca	X			X

Según el cuadro anterior, el recurso utilizado, en mayor o menos medida, por todas las municipalidades es el bosque aun que en realidad solo es de importancia para Catacamas, Dulce Nombre de Culmí, Guaimaca y Marale ya que el porcentaje de ingresos que se presupuesta proveniente de este recurso es importante. Así en el año 2000, Catacamas presupuestó obtener el 11,44% de sus ingresos municipales y Guaimaca el 43,5%. Culmí en el año 2001 espera obtener de la venta de madera el 45% de sus ingresos municipales, Marale el 14,7%. Para las municipalidades de El Progreso, El Porvenir y Patuca la participación del bosque es pequeña (menos del 3%) anual.

Las siete municipalidades son propietarias de bosques ejidales, de éstas solo Catacamas, Culmí y Guaimaca cuentan con planes de manejo forestal para algunas de sus áreas, pero solo el primero y el último hacen aprovechamiento forestal ya que en Culmí el plan de manejo está desactualizado desde 1998, y para poder extraer madera de su bosque necesita actualizarlo.

En cuanto al abastecimiento de agua, en todas las municipalidades el servicio rural está en manos de juntas de agua locales en las que las no hay ingerencia municipal. y, solo Catacamas, Culmí y Guaimaca son responsables directos del manejo de los

sistemas urbanos con diferentes sistemas de administración.

Así por ejemplo, Catacamas lo maneja a través de una empresa municipal creada para tal efecto denominada Servicios Municipales de Catacamas (SERMUCAT). Esta es una empresa descentralizada de la municipalidad que cuenta con administración y finanzas independientes, por lo que los ingresos que se perciben por la distribución de agua no son contabilizados por la municipalidad, por lo tanto, ésta no obtiene ningún ingreso por tal servicio. En el caso de Dulce Nombre de Culmí, no tiene control de la operación del sistema ya éste es manejado y administrado por el fontanero quien se encarga del mantenimiento y del cobro y administración de los ingresos sin ningún control municipal. Al respecto de la administración del sistema de agua el alcalde dijo que eso siempre ha sido así y que aunque se preveía organizar un comité local de aguas, esto no se haría en el corto plazo, esto demuestra el poco interés de la municipalidad por hacerse cargo de la distribución de agua en el municipio. En cuanto a Guaimaca, esta es la única municipalidad que administra el agua, y para ello organizó a mediados de 1999 el departamento de servicios públicos, con esto se logró llevar una contabilidad de costos más detallada lo que ha permitido determinar costos reales de la operación del sistema y con esto mejorar la administración del sistema.

En lo referente al ordenamiento territorial, ninguna de las municipalidades está realizando acciones encaminadas a lograr un ordenamiento del territorio municipal. Experiencias de ordenamiento territorial y municipalidades se han realizado en el departamento de Olancho a través del proyecto PROLANCHO (PROLANCHO 1998; PROLANCHO 2000a ;PROLANCHO 2000b).

Desde la óptica de las limitaciones que las municipalidades presentan para realizar una labor efectiva en el manejo integral de los recursos naturales municipales son las siguientes:

- Bajo aprovechamiento del potencial forestal que tiene el municipio
- Ausencia de visión del manejo integrado del recurso hídrico (cuencas hidrográficas, sistemas de distribución y sistemas de tratamiento)
- Ausencia de un plan de ordenamiento territorial en el municipio
- Poca coordinación con proyectos existentes en la zona

4.3.2 Caracterización organizacional

4.3.2.1 Motivación organizacional

A. Misión y visión

A nivel de las municipalidades solo dos de ellas, El Porvenir y Marale, han establecido una visión de desarrollo municipal que se encuentra consignada en los documentos de los planes de desarrollo municipal lo anterior no significa que los empleados la conozcan. Por su parte, los alcaldes de Guaimaca y El Progreso manifestaron tener ambas, misión y visión, establecidas pero no fue posible situar un documento que lo demostrara. En las restantes municipalidades, no existe ninguna de los dos.

B. Cultura de trabajo organizacional

Según la literatura el tipo de cultura organizacional que un gobierno municipal debe presentar es la cultura de trabajo por papeles o roles ya que cada departamento tiene una función específica que cumplir dentro de la estructura organizativa del municipio. Sin embargo, para todas las municipalidades bajo estudio se pudo determinar una cultura organizacional basada en el poder centralizado manifestado en el alcalde. En el caso de Guaimaca la cultura puede decirse que es por roles u papeles ya que el alcalde decidió darle independencia de acción a cada departamento en la gestión de sus propios recursos lo que provoca que cada departamento sea más proactivo en sí mismo.

C. Incentivos y premios

En cuanto incentivos y premios ninguna municipalidad cuenta con un sistema o mecanismos de incentivos para sus empleados. Esto es particularmente grave ya que si el personal de una organización, sea el mejor que se pueda conseguir, no está motivado y enfocado hacia las mismas metas nunca dará los resultados que se podrían esperar de él. El empleado municipal en la mayoría de los casos permanece allí mientras consigue una mejor opción, situación que ocurre particularmente en las municipalidades pequeñas.

4.3.2.2 Capacidad organizacional

A. Estructura municipal

La estructura municipal se refiere a la capacidad de la municipalidad para atender en una forma más precisa las necesidades de la población. En ese sentido la zona de estudio varía entre municipalidades con estructura simple (con los departamentos básicos: alcaldía, secretaría, catastro, contabilidad, juzgado de policía, UMA y en algunos casos auditoría interna), como es el caso de Culmí, El Porvenir, Marale y Patuca y las que cuentan con una estructura semicompleja (además presentan entidades más especializadas como control tributario, desarrollo comunitario, servicios públicos, personal, administración, ingeniería municipal, oficina de presupuestos e informática) como Guaimaca, Catacamas y El Progreso.

A manera de ejemplo, en el Cuadro 4.8 a se muestra la estructura de la municipalidad de Dulce Nombre de Culmí, cuyas dependencias se agrupan de acuerdo a cinco dimensiones funcionales: legislativa, ejecutiva, financiera, servicios y obras públicas y desarrollo comunitario y ambiental.

Cuadro 4.8 Dimensiones funcionales de la municipalidad de Dulce Nombre de Culmí.

DIMENSION	DEPENDENCIAS
Legislativa	Corporación municipal
	Auditoría interna
Dirección ejecutiva	Alcaldía municipal
	Secretaría municipal
	Juzgado de policía
Administración financiera	Tesorería municipal
	Catastro municipal
Desarrollo comunitario y ambiental	Unidad municipal ambiental

La corporación municipal es electa por el pueblo y se compone del alcalde y los regidores municipales. El número de los regidores que se debe de elegir por municipio, ya está definido en la ley de municipalidades y depende de su población, según el Artículo 26. En este caso oscila entre cuatro (para municipios con menos de 5.000 habitantes) y

diez regidores (para municipios con más de 80.000 habitantes o que en su defecto sean cabeceras departamentales).

Visto lo anterior en el Cuadro 4.9 se presenta la población de la municipalidad según el censo de 1988, la cantidad de regidores que debe elegir y los que actualmente trabajan o se encuentran activos.

Cuadro 4.9 Número de regidores por municipio estudiado.

Municipalidades	Población año 1988	No. de regidores a elegir	No. de regidores activos
Catacamas	77.261	8	8
Dulce Nombre de Culmí	22.973	8	8
El Porvenir	15.516	8	7
El Progreso	148.498	10	10
Guaimaca	17.572	8	8
Marale	6.340	6	2
Patuca	18.621	8	8

Desde el punto de vista de estructura administrativa, la corporación municipal se integró en comisiones de trabajo para atender las diferentes áreas de acción del municipio. Entre las comisiones, dirigida por un regidor responsable y uno a dos que lo apoyan, se encuentran medio ambiente, infraestructura, salud, educación y bosques.

B. Planificación estratégica

Desde del punto de vista de la planificación estratégica solo cuatro (El Porvenir; Marale; Guaimaca y El Progreso) de las siete municipalidades cuentan con uno, las otras realizan una planificación anual con fines para que se apruebe el presupuesto.

Ninguna de las municipalidades cuenta con un plan de desarrollo de los recursos naturales. Los planes de manejo forestal y de cuencas hidrográficas, son esfuerzos aislados y que no obedecen a ningún lineamiento preciso sino más bien a un requisito, principalmente de los de manejo forestal, para hacer aprovechamiento del recurso bosque. En materia de desarrollo ambiental municipal, solo Culmí, Guaimaca; y

Catacamas cuentan con un plan estratégico de desarrollo ambiental que en ningún caso se aplica.

Es preciso advertir que de acuerdo a la información obtenida, todos los planes son elaborados por consultoras o personas ajenas al municipio. El único plan que siguió un proceso metodológico y de participación de todas las comunidades es el Marale, con una duración de cinco años y en el que intervino en forma decidida la corporación municipal. El plan del municipio de El Porvenir fue elaborado como un trabajo de investigación por parte de estudiantes de la Universidad Tecnológica Centroamericana (UNITEC) y la participación comunitaria fue reducida durante el proceso de planificación.

El plan de desarrollo municipal de Guaimaca, por su parte, tiene una duración de 10 años y fue confeccionado por la municipalidad con el apoyo de la ONG Vecinos Mundiales.

En el caso de los planes ambientales de los municipios, éstos fueron producidos por la empresa consultora Asesores Nacionales Especializados en Desarrollo "ANED Consultores", contratada por la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente (SERNA), a través del "Proyecto de Desarrollo Ambiental de Honduras (PRODESAMH). La particularidad de estos planes es que fueron elaborados en serie para todos los municipios del proyecto.

C. Recursos humanos

El Cuadro 4.10 muestra la planilla anual de cada una de las siete municipalidades y presenta el presupuesto total. El costo de planilla anual más bajo lo tiene la municipalidad de El Progreso y la más alta corresponde a Patuca.

Cuadro 4.10 Gasto municipal por pago de planillas en 2001.

Municipalidad	Presupuesto total	Planilla Mensual	Planilla Anual	Planilla Anual
Catacamas	19.290.891,29	213.234,76	2.985.286,64	15,48%
Dulce Nombre de Culmí	2.996.663,00	45.950,00	643.300,00	21,47%
El Porvenir	2.147.381,81	29.401,00	411.614,00	19,17%
El Progreso	50.082.000,00	285.623,53	3.998.729,42	7,98%
Guaimaca	11.270.974,34	160.685,00	2.249.590,00	19,96%
Marale	902.474,00	14.100,00	197.400,00	21,87%
Patuca	2.153.349,00	42.300,00	592.200,00	27,50%

En el cuadro anterior se observa que el presupuesto de la municipalidad de El Progreso es 159% mayor que el de Catacamas y 334,44% más grande que el de Guaimaca. Con relación al costo de las planillas, la de El Progreso es solo 34% más alta que la de Catacamas y 77,75% más alto que la de Guaimaca. En cuanto a los municipios más pequeños, el costo de las planillas es muy similar en todas a excepción de la municipalidad de Patuca que además presenta, en términos relativos, el costo de planilla más alto de todas las municipalidades estudiadas.

Carga económica: La carga económica de las municipalidades se presenta en la Gráfico 4.1. En ella se muestra los valores relativos del gasto de las municipalidades por concepto de pago de planillas anuales para el año 2001.

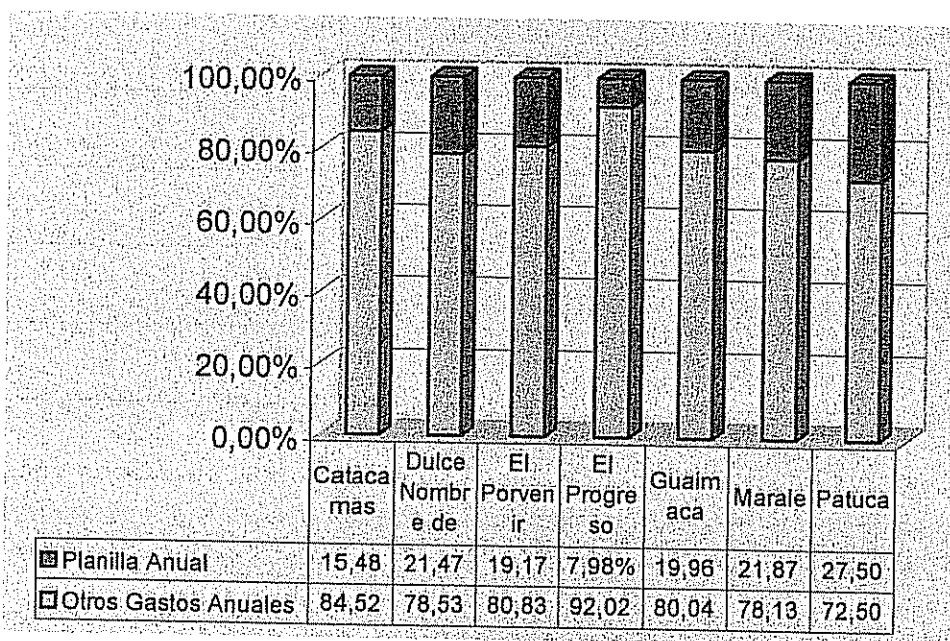


Gráfico 4.1 Porcentaje de gasto totales que corresponde al gasto por pago de planillas municipales.

Se observa que la municipalidad de El Progreso tiene el costo más bajo de personal (7,98%) con respecto al presupuesto total, mientras que Patuca en Olancho tiene la planilla más cara. Este fenómeno se puede explicar desde el punto de vista de la economía de escala que permite bajar costos, en otras palabras entre más alto sea el presupuesto que se maneje, con el mismo personal, el costo de éste último tiende a ser bajo.

Planificación de personal: Por razones de clientelismo, ninguna municipalidad de las estudiadas planifica el personal que necesita o requiere para alcanzar su visión o

cumplir su misión. En términos generales, se evidencia una concentración de empleados en las dimensiones de la dirección ejecutiva y administración financiera.

La Gráfica 4.2 nos muestra que el 66% de los empleados se concentran en las dos dimensiones mencionadas. Las áreas legislación, servicios y obras públicas y desarrollo social y ambiente solo agrupan al 34% de los empleados entrevistados.

En la municipalidad no existe un manual de puestos y salarios ni procesos de planificación y búsqueda y selección de personal.

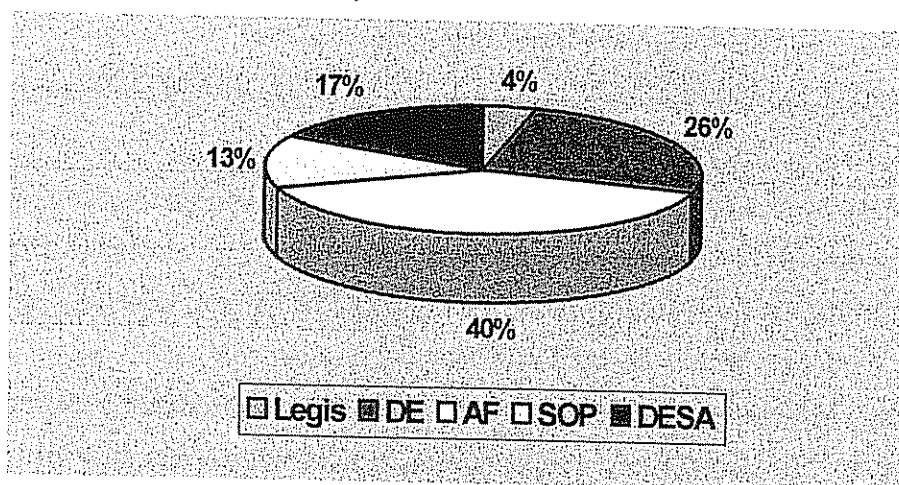


Gráfico 4.2 Distribución de empleados en las diferentes dimensiones de la municipalidad.

Educación: En cuanto a educación, por la ruralidad predominante en los municipios seleccionados, existe una alta concentración de empleados de bajo nivel educativo.

La Gráfica 4.3. nos muestra la distribución porcentual de los empleados Si agrupamos a los empleados en tres niveles educativos: bajo (escuela primaria y secundaria), medio (escuela técnica, secretarial y media) y alta (universitaria), la correspondencia en porcentaje es: 55,5%, 44,5% y 0% respectivamente.

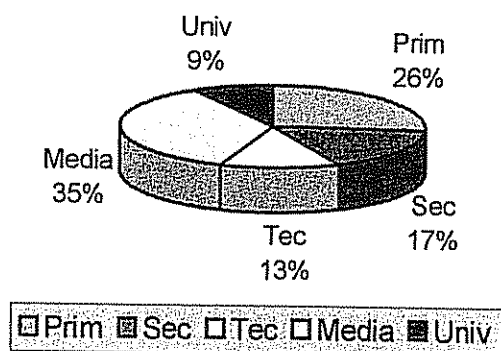


Gráfico 4.3 Distribución de los empleados por nivel de educación.

Estabilidad laboral: En cuanto a la estabilidad laboral, el Cuadro 4.11 muestra que el 46% de los empleados entrevistados tiene menos de dos años de trabajar en la municipalidad y el porcentaje de empleados con cuatro o más años de trabajar en la municipalidad es de 10%. Respecto a la estabilidad en el puesto, un 60% de los empleados tiene dos menos años de trabajar en el cargo que actualmente ocupa y el porcentaje de empleados que están en sus puestos desde que inició el presente gobierno municipal o más tiempo es del 11%.

Cuadro 4.11 Estabilidad de empleados en las municipalidades seleccionadas.

Municipalidades	Experiencia en la municipalidad								Tiempo en el puesto							
	< 2		3 a 4		> 4		Total		< 2		3 a 4		> 4		Total	
	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%
Catacamas	15	38,5	18	46,2	6	15,4	39	31,0	22	59,5	12	32,4	3	8,1	37	29,4
Dulce Nombre de Culmí	7	77,8	1	11,1	1	11,1	9	7,1	7	77,8	1	11,1	1	11,1	9	7,1
El Porvenir	3	37,5	1	12,5	4	50,0	8	6,3	3	42,9	1	14,3	3	42,9	7	5,6
El Progreso	20	51,3	8	20,5	11	28,2	39	31,0	21	53,8	13	33,3	5	12,8	39	31,0
Guaimaca	7	43,8	9	56,3	0	0,0	16	12,7	12	75,0	4	25,0	0	0,0	16	12,7
Marale	4	57,1	2	28,6	1	14,3	7	5,6	5	71,4	2	28,6	0	0,0	7	5,6
Patuca	2	25,0	4	50,0	2	25,0	8	6,3	3	37,5	3	37,5	2	25,0	8	6,3
Total	58	46,0	43	34,1	25	19,8	126	100,0	73	59,3	36	29,3	14	11,4	123	100,0

Con respecto a las jefaturas de los departamentos, se logró determinar que el 63% de los jefes tiene dos o menos años de ocupar su puesto; y solamente cinco jefes (10%) permanecieron desde que se inició el gobierno municipal. El Cuadro 4.12 muestra lo anteriormente afirmado.

Cuadro 4.12 Estabilidad de jefes de departamento en las municipalidades.

Municipalidades	Años en el puesto											
	1		2		3		4		>4		Total	
	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%
Catacamas	8	57	2	14	3	21	1	7	0	0	14	29
Dulce Nombre de Culmí	2	33	3	50	1	17	0	0	0	0	6	13
El Porvenir	0	0	1	25	0	0	0	0	3	75	4	8
El Progreso	3	33	2	22	2	22	0	0	2	22	9	19
Guaimaca	2	29	1	14	0	0	4	57	0	0	7	15
Marale	2	50	2	50	0	0	0	0	0	0	4	8
Patuca	2	50	0	0	0	0	2	50	0	0	4	8
TOTAL	19	40	11	23	6	13	7	15	5	10	48	100

Desarrollo de personal: En cuanto a desarrollo de personal se determinaron los niveles de capacitación, de 411 cursos recibidos, el 53% ayudan directamente al empleado en su trabajo, 22% indirectamente y 25% dijeron que no les ayudaban en sus funciones. Las cifras anteriores se muestran en el Cuadro 4.13.

Cuadro 4.13 Capacitación a empleados municipales.

Municipalidad	Cursos							
	Directo		Indirecto		Otros		Total	
	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%
Catacamas	72	61	27	23	20	17	119	29
Dulce Nombre de Culmí	5	50	2	20	3	30	10	2
El Porvenir	12	39	12	39	7	23	31	8
El Progreso	62	48	31	24	36	28	129	31
Guaimaca	50	52	12	13	34	35	96	23
Marale	11	79	3	21	0	0	14	3
Patuca	4	33	4	33	4	33	12	3
Total	216	53	91	22	104	25	411	100

D. Manejo financiero

Planificación financiera: Se parte que el plan financiero es un instrumento de planificación y gestión financiera que permite al municipio determinar, para un período de tiempo de dos o tres años, las medidas que deben tomarse para recaudar el monto necesario de recursos para financiar las actividades de desarrollo (Portman 2001).

En ese sentido, ninguna de las municipalidades hace planificación financiera ya que, de acuerdo a la información recopilada, solo elaboran planes operativos anuales

(POA's) de desarrollo y a partir de éstos, obtienen el presupuesto anual que en el caso de las municipalidades pequeñas se prepara en forma mecánica, agregando un porcentaje de sobre los valores ejecutados del año anterior.

Contabilidad financiera: Las municipalidades pequeñas no llevan una contabilidad financiera. Para el manejo de fondos provenientes de ayudas y transferencias, el Estado obliga a las municipalidades a manejar estos fondos en cuentas bancarias separadas a las de la municipalidad.

La contabilidad que se lleva en éstas municipalidades es de carácter administrativo, utilizada en las actividades de elaboración de presupuestos, control y toma de decisiones del gobierno municipal. Las municipalidades como Catacamas, El Progreso y Guaimaca si emplean la contabilidad financiera, ya que cuentan con los recursos y la capacidad contable para elaborarla, ésto les permite proyectos con fondos externos. Además, estas tres municipalidades reciben mucho apoyo en aspectos administrativos y contables por parte de la FUNDEMUN.

Reportes financieros: Los estados financieros de la organización, representan su situación económica y son la principal fuente de información que tienen terceros sobre su desempeño, por lo tanto es de vital importancia generar estos indicadores a fin de conocer cual es la situación real de las municipalidades.

El único reporte solicitado por parte del Estado, contemplado en la ley de municipalidades, es la liquidación del presupuesto anterior que se presenta al momento de enviar el nuevo presupuesto aprobado, lo cual se realiza a más tardar el 10 de enero de cada año (Art 97 Ley de municipalidades). Sin embargo esta es una disposición legal que no se cumple pues investigaciones realizadas en la Contraloría General de la República de Honduras, de las siete municipalidades estudiadas ninguna había enviado la liquidación del presupuesto del año 2000 y solo cuatro habían liquidado alguna vez el de los últimos cuatro años.

Como información adicional se agrega que a septiembre del año 2001, de las 298 municipalidades del país solo 195 habían enviado la liquidación del presupuesto, lo que refleja la serios problemas de información a nivel presupuestario en el país.

No en todas las municipalidades fue posible coleccionar información de presupuestos y su ejecución, solo en aquellas que cuentan con un sistema computarizado contable, contrario a las municipalidades pequeñas que presentan problemas de contabilidad como el caso de Marale; robo de información como el Guaimaca; hasta el archivo de la

información en la casa de auditores o el tesorero como el caso de Culmí y Patuca.

Desde el punto de vista de manejo de programas computacionales, Dulce Nombre de Culmí cuenta con dos computadoras, pero carece del personal preparado para su uso. A la computadora ubicada en la UMA, el encargado anterior instaló una clave para encenderla y ahora el aparato no se utiliza porque nadie conoce la clave y para solucionar el problema, es preciso llevar la computadora a Tegucigalpa.

E. Infraestructura y logística

En general todas las municipalidades presentan problemas de infraestructura y apoyo logístico, pero éstos no interfieren en mayor medida con las actividades que realiza la municipalidad.

En el Anexo XX se muestran las matrices elaboradas a partir de las encuestas realizadas con información cualitativa referente a las responsabilidades, logros y limitantes de los departamentos en las municipalidades.

Las principales limitantes fueron problemas de personal (falta de capacidad), operatividad (no se aplican manuales, falta de supervisión), presupuesto (salarios y presupuestos por actividad bajos), e infraestructura y logística (vehículos, locales inapropiados entre otros).

F. Manejo de procesos organizacionales

Procesos de planificación: La planificación estratégica no existe como proceso en ninguna de las municipalidades, lo que existe es una planificación anual de actividades en la que se basa el presupuesto. Solo algunas municipalidades cumplen con el Artículo 13 de la ley de municipalidades, tal es el caso de Marale, El Porvenir y Guaimaca.

Marale mostró un Plan de Desarrollo Municipal, que tiene una duración de cinco años, producto de un proceso en el que hubo una amplia participación de la población. El Porvenir cuenta con un plan estratégico de desarrollo desde 1999, sin embargo este plan es más una caracterización del municipio que una herramienta que propone soluciones a los problemas del mismo. Por su parte, Guaimaca cuenta con un plan de 10 años elaborado a mediados del 2000, por lo que solo es posible evaluarlo de acuerdo a los proyectos pero no a su impacto. Catacamas, Culmí, El Progreso y Patuca no cuentan con planes estratégicos.

Procesos de tomas de decisiones y solución de problemas: Con excepción de Guaimaca, en el resto de las municipalidades la toma de decisiones está centralizada en el alcalde municipal.

Guaimaca por su parte presenta un modelo de gestión municipal que permite a las dependencias generadoras de ingresos (servicios públicos, catastro, UMA y juzgado de policía) a tomar las decisiones necesarias para hacerlas más rentables, en ese sentido el departamento que más aprovechó este tipo de descentralización fue el de servicios públicos, que con el apoyo decidido de la corporación y la asesoría de FUNDEMUN diseñó y puso en marcha un plan orientado a mejorar los ingresos por concepto de servicios públicos. Entre los logros más importantes se tienen el mejoramiento del sistema de agua y el incremento en los ingresos, ya que se incrementaron en un 49% entre 1998 y 1999; y un 86% entre 1999 y 2000. Estos logros se debieron a la creación de mandos intermedios en la municipalidad.

Procesos de comunicación: Con respecto a los procesos de comunicación interna formalmente ninguna de las municipalidades estudiadas cuenta con un mecanismo o sistema interna o externa que permita mayor comunicación entre los empleados o entre la municipalidad y la población respectivamente.

A nivel interno la comunicación entre los empleados sigue más bien mecanismos informales. Al respecto fue posible determinar por ejemplo, que el 79% de los empleados dijo estar informado de las actividades que realiza la municipalidad en manejo de recursos naturales, al preguntársele por qué medio se enteraron la mayoría contestó que por otros medios y no por una comunicación directa de la municipalidad. Las fuentes de información que mencionaron fueron a través de compañeros de trabajo o de otros departamentos, 53,5%; por otras instituciones fuera de la municipalidad, 7,7%; por las fuerzas vivas, 5,1%; y solo un 2,6% se enteró por parte de la municipalidad. La Gráfica 4.4 muestra esta distribución en una forma más clara.

A nivel externo, el único contacto son los cabildos abiertos que de acuerdo a la Ley de Municipalidades en su Artículo 32 dice que deben ser por lo menos cinco en el año. (DGAATM s.f.).

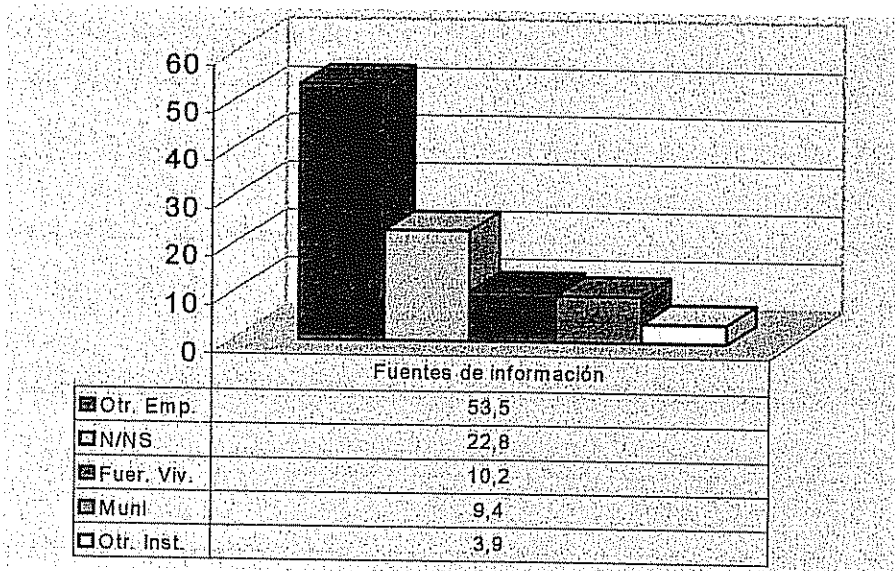


Gráfico 4.4 Medio por el que se informan los empleados respecto a las actividades de la municipalidad.

Procesos de monitoreo y evaluación: Se entiende por monitoreo al proceso organizado en el que se verifica que una determinada situación o proceso se está llevando a cabo como estaba previsto. Por su parte evaluación es un proceso de formación de juicios acerca de una determinada situación o proceso (Imbach 2000). Pese a la importancia que tienen estos procesos en la vida de una organización, ninguna de las municipalidades cuenta con ellos para monitorear y evaluar su desempeño interno. En el nivel externo, todas las municipalidades basan sus procesos de monitoreo y evaluación en los cabildos abiertos y en la actividad política. Sin embargo, no todas cumplen con la norma que dicta la ley de hacer cinco cabildos abiertos en el año por lo que el contacto con la población es mínimo. En cuanto a la gestión política, las elecciones generales practicadas en Honduras en Noviembre del 2000 arrojaron cambios drásticos en las municipalidades de Catacamas, Guaimaca y El Progreso al darse un cambio de partido político en el gobierno local lo que evidencia en cierto sentido una evaluación negativa de la población hacia el gobierno municipal. Esto pudo evitarse si las municipalidades hubiesen contado con un sistema eficiente de monitoreo que les ayudara a encausar sus acciones.

G. Enlaces interinstitucionales

Todas las municipalidades por razones de su ubicación, interés o cualquiera otra razón, cuenta con enlaces que les ayudan en su trabajo municipal. Todas las municipalidades son miembros de la Asociación de municipalidades de Honduras (AMHON); Catacamas, Culmí, El Progreso y Patuca forman parte de la Red de Unidades Municipales Ambientales (RUMA) y de la Red de impacto ambiental. Guaimaca, El Porvenir y Marale forman parte de la Asociación de municipalidades de la Carretera Central (AMCC). Entre otras. Además de lo anterior, existen una serie de instituciones a nivel local con quienes las municipalidades tienen convenios principalmente de trabajo.

H. Desempeño organizacional

Efectividad: Se parte de la premisa que la efectividad es el grado en el cual la organización se mueve para alcanzar su misión y sus metas, entonces, desde el punto de vista del manejo de sus recursos naturales no es posible evaluar la eficiencia en las municipalidades debido a la poca información disponible, tanto biofísica como económica y a la ausencia de una planificación estratégica que defina misión y metas concretas.

Eficiencia: Eficiencia es un termino económico, es decir que esta relacionado con la asignación de recursos y por lo tanto entre menos recursos se utilicen para brindar un servicio de calidad en esa medida se está siendo más eficiente. En ese sentido y desde el punto de vista del manejo de recursos naturales, si las municipalidades carecen de un adecuado sistema contable que permita determinar costos por actividad o por proceso, difícilmente se podrán realizar estudios reales de eficiencia. Pero pese a lo anterior en este estudio se trató de hacer comparaciones entre municipios con respecto al recurso bosque.

El Cuadro 4.14 muestra una comparación entre las municipalidades de Catacamas, El Progreso, Guaimaca y Marale respecto a la eficiencia económica en el aprovechamiento de recursos naturales en el año 2000.

Cuadro 4.14 Eficiencia económica de municipalidades en manejo de recursos naturales en el año 2000

Municipalidad	Ingresos	Egresos*	Eficiencia
Catacamas	956.345,27	1.323.056,28	1,38
El Progreso	120.130,00	440.449,71	3,67
Guaimaca	4.473.496,66	788.493,54	0.18
Marale	182.403,03	0	0

* incluye costos globales de manejo de recursos naturales y ambiente

El Cuadro anterior nos muestra que Catacamas y El Progreso son ineficientes pues gastan más de lo colectan. Guaimaca por su parte, es más eficiente.

Obviamente las comparaciones en el cuadro anterior están fuera de toda lógica pues el costo que se está considerando es el costo global de manejo de recursos naturales y ambiente y no solo de los costos por manejo de recursos naturales como debiera de ser, por lo que los resultados de eficiencia económica mostrados no muestran la realidad de lo que acontece en los municipios.

Viabilidad financiera: La viabilidad financiera en las municipalidades se determinó con base en: cantidad de fuentes de financiamiento de que disponen las municipalidades y el balance financiero (ingreso total / gasto total).

En el Cuadro 4.15 se presenta el balance financiero para las municipalidades de Catacamas, El Progreso y Guaimaca. De acuerdo a este cuadro, las tres presentan un comportamiento bastante similar a excepción de 1999. Es decir todas reciben menos ingresos que lo que deben gastar.

Cuadro 4.15 Balance financiero de tres municipalidades 1998-2000

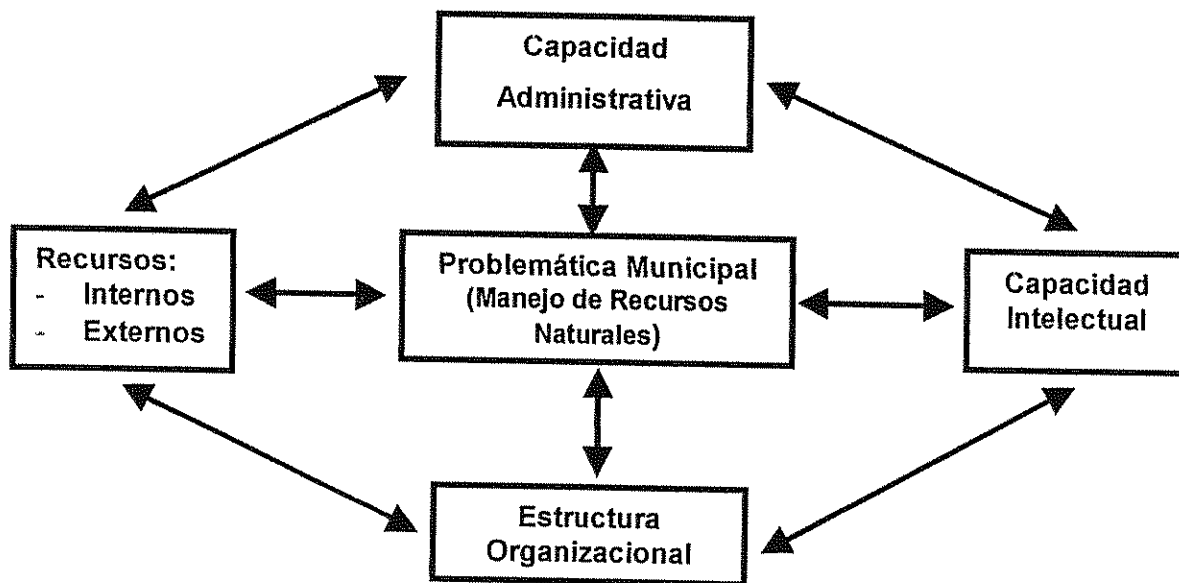
Municipalidad	1998	1999	2000	2001
Catacamas	0,98	1,11	0,93	1,05
El Progreso	0,94	0,72	0,95	1,12
Guaimaca		1,27	0,97	

La variación de 1999 se explica en términos de la ocurrencia del huracán Mitch que afectó al istmo centroamericano a finales de 1998. Una de las zonas más afectadas fue la costa norte de Honduras donde se encuentra El Progreso por lo que los gastos de reconstrucción aumentaron y los ingresos de la actividad comercial, principal motor de la economía de El Progreso, disminuyeron, de allí el valor de 0,72. En las municipalidades

de Catacamas y Guaimaca los ingresos no se vieron tan afectados y por el contrario hubo ingresos por conceptos del fondo de la reconstrucción. Para las municipalidades pequeñas no fue posible construir este indicado debido a la falta de información referente a la ejecución de presupuestos.

Capacidad técnica: Se entiende por capacidad técnica, a la habilidad de la municipalidad para combinar la capacidad intelectual, la capacidad estructural y la capacidad administrativa así como los recursos externos a ésta para proponer soluciones a la problemática del municipio, entre ella la de los recursos naturales. Es decir, que las municipalidades sean capaces de utilizar toda su disponibilidad de recursos administrativos; humanos; organizacionales y estructurales y combinarlos con los recursos financieros tanto locales como externos para proponer y ejecutar soluciones a la problemática municipal que enfrentan.

Figura 4.2 Fortalecimiento de la capacidad técnica de las municipalidades



Desde el punto de vista de capacidad técnica, los únicos dos municipios que muestran cierto grado de capacidad técnica son El Progreso y Guaimaca, pues han mostrado la capacidad de elaborar y negociar programas y proyectos de desarrollo municipal, aunque en ambos casos, no se pudo determinar este efecto sobre el manejo de los recursos naturales.

4.3.3 Análisis económico

Dada la falta de información uniforme para todas las municipalidades, el presente análisis económico se presenta en términos de la importancia que tienen los recursos naturales para las finanzas municipales. En ese sentido, el Cuadro 4.16 presenta un resumen de los ingresos totales y de los recursos naturales para cada municipalidad. En ambos casos las cifras están expresadas en millones de Lempiras ($X \cdot 10^6$). Para los ingresos totales se presentan en valores absolutos presupuestados (ITP); los valores absolutos ejecutados (ITE) y en cifras relativas (%) cuanto son los ITE de los ITP.

Cuadro 4.16 Resumen de ingresos de las municipalidades

Municipalidad	Año	Ingresos Totales			Ingresos por R N			(IRN/IT)*100
		ITP $X \cdot 10^6$	ITE $X \cdot 10^6$	%	IRNP $X \cdot 10^6$	IRNE $X \cdot 10^6$	%	
Catacamas	1998	13,81	7,9	57,2	4,24	1,03	24,3	30,7 (13,0)
	1999	15,86	10,94	69,0	4,1	0,047	1,2	25,9 (0,43)
	2000	17,20	14,86	86,4	1,97	0,96	48,6	11,5 (6,5)
	2001	19,30	5,88	30,5	2,6	1,5	55,9	13,5 (25,5)
DN de Culmí	1999	2,24			1,3			58,0
	2000	1,87						
	2001	2,99			1,35			45,2
El Porvenir	1998		0,68			0,0028		(0,41)
	1999		1,3			0,0076		(0,58)
	2000		1,87			0,0029		(0,15)
	2001		0,57			0,0038		(0,66)
El Progreso	1998	29	25,6	88,3	0,0614	0,028	45,6	0,2 (0,11)
	1999	29	25,61	88,3	0,0614	0,028	45,2	0,2 (0,11)
	2000	43	33,6	78,1	0,35	0,12	33,8	0,8 (0,36)
	2001	50,1	21,3	42,5	0,2	0,2	101	0,4 (0,94)
Guaimaca	1999	5,84	5,7	97,6	3,74	3,27	87,6	64,0 (0,57)
	2000	9,8	7,8	79,6	4,47	3,44	76,9	45,6 (0,44)
Marale	1998	0,66	0,28	42,4	0,36	0,024	6,6	54,2 (8,5)
	1999	0,63			0,21			32,6
	2000	0,82	0,68	83,0	0,18	0,053	22,1	22,1 (7,8)
	2001	0,90						16,5
Patuca	2000	2,0			0,0252	0,048	190,5	1,3
	2000	2,15			0,064			3,0

Lo mismo ocurre con los ingresos por recursos naturales ya que se presentan los ingresos por recursos naturales presupuestados (IRNP) y su ejecución (IRNE) su respectiva cantidad relativa. En la última columna se presenta el porcentaje en que es cubierto el ingreso total presupuestados por los IRNP. Los números entre paréntesis representan la misma relación pero corresponden a presupuestos ejecutados.

El cuadro anterior muestra en forma clara la importancia que, desde el punto de

vista económico, tienen los recursos naturales en sus finanzas municipales. Pero no solo muestra eso, también muestra los problemas de presupuestación o en su defecto de captación de ingresos que tienen las municipalidades. Así por ejemplo, los IRN que Catacamas esperaba recaudar en 1998 representaban el 30,7% del presupuesto elaborado, sin embargo los IRN recaudados fueron solo el 13% de los ingresos totales recaudados. En general se puede observar que la recaudación de IRN por parte de Catacamas es mucho menor que lo presupuestado.

En Culmí, no se pudo coleccionar información de recaudación de ingresos pero si se pudo establecer que durante el presente periodo municipal en todos los años se presupuestó ingresos por venta de madera pese a que no tenían planes de manejo actualizados desde 1997, es decir que la corporación municipal estuvo presupuestando 1,2 millones de Lempiras al año (40 – 53% del presupuesto total) sin tener la posibilidad de ejecutarlos.

En El Porvenir, El Progreso y Patuca el aporte de los recursos naturales al presupuesto municipal es muy bajo debido a que no cuentan con aprovechamientos de consideración de recursos naturales pese a que cuentan con el potencial para hacerlo.

En lo que refiere a los gastos, el Cuadro 4.17 presenta un resumen de los egresos totales y de los recursos naturales para cada municipalidad. En ambos casos las cifras están expresadas en millones de Lempiras ($X \cdot 10^6$). Para los egresos totales se presentan valores absolutos presupuestados (ETP); valores absolutos ejecutados (ETE) y el porcentaje(%) de cuanto son los ETE de los ETP.

Los egresos por recursos naturales se presentan (ERNP) y ejecutados (ERNE) y su respectiva cantidad relativa. En la última columna se presenta el porcentaje en que es cubierto el egreso total presupuestado por los ERNP. Los números entre paréntesis representan la misma relación pero corresponden a presupuestos ejecutados.

Cuadro 4.17 Resumen de egresos de las municipalidades

Municipalidad	Año	Egresos Totales			Egresos por R N*			(ERN/IT)*100
		ETP X*10 ⁶	ETE X*10 ⁶	%	ERNP X*10 ⁶	ERNE X*10 ⁶	%	
Catacamas	1998	13,81	7,9	57,2	0,274	0,24	87,9	2,0 (3,0)
	1999	15,86	10,94	68,98	0,42	0,37	92,8	2,7 (3,4)
	2000	17,20	14,86	86,4	1,41	1,32	94,1	8,2 (8,9)
	2001	19,30	5,88	30,47	0,91	0,80	88,3	4,7 (13,6)
DN de Culmí	1999	2,24			0,15			6,7
	2000	1,87			0,15			8,0
	2001	2,99			0,185			6,2
El Porvenir	1998		0,112		NSP			
	1999		1,3		NSP			
	2000		1,87		NSP			
	2001		0,33		NSP			
El Progreso	1998	29	27,1	93,4	0,269	0,17	62,6	1,0 (0,63)
	1999	37,7	35,7	95,0	0,324	0,29	88,7	1,0 (0,81)
	2000	43	35,6	83,0	0,594	0,44	74,1	1,4 (1,24)
	2001	50,1	19,0	38,0	0,708	0,24	33,5	1,4 (1,26)
Guaimaca	1999	5,84	4,5	77,1	0,925	0,93	100	15,8 (20,7)
	2000	9,34	8,0	85,6	0,874	0,79	90,2	9,4 (9,9)
Marale	1998	0,66			NSP			
	1999	0,54			NSP			
	2000	0,82	0,76	92,7	NSP			
	2001	0,90			NSP			
Patuca	2000	2,0			0,786			39,3
	2001	2,15			0,05			2,3

* Incluye los costos de manejo de recursos naturales y medio ambiente

En el cuadro anterior se observan los movimientos de costos en que incurren las municipalidades. En los costos totales, se percibe que todas las municipalidades son ineficientes pues ninguna de ellas gasta el 100% de lo que presupuesta, y es que como organismos de desarrollo están en la obligación de aprovechar todos los recursos de que disponen para buscar el desarrollo del municipio. La municipalidad de más pobre desempeño es la municipalidad de Catacamas.

En cuanto a los gastos ejecutados por manejo de recursos naturales, se advierte que hay una mayor uniformidad en el porcentaje de gastos, aunque El Progreso tiene el más pobre desempeño. Cabe afirmar que El Progreso muestra un comportamiento de presupuestación creciente de gastos en manejo de recursos naturales y ambiente.

Con respecto a los ingresos, los egresos son mucho menores a excepción de El Progreso en donde los costos son más altos que los ingresos, lo que hace suponer que una buena parte del presupuesto se dedica a actividades ambientales.

En el caso de Catacamas y Guaimaca siempre gastan más de lo que presupuestan (números entre paréntesis).

Las municipalidades de El Porvenir y Marale no tienen contemplados en sus presupuestos actividades de manejo de recursos naturales y conservación del medio

ambiente.

4.3.4 Índice de desarrollo organizacional municipal

Dado la cantidad de municipalidades involucradas en el estudio, para efectos de presentación de los resultados agregados, fue preciso elaborar un índice que se llamó "Índice de Desarrollo Organizacional Municipal" (IDOM), el cual refleja la situación organizacional de cada una de ellas e incluye la mayor cantidad posible de información generada durante el estudio.

Este índice debe considerarse como un ejercicio, resultado de la necesidad de tener un parámetro de comparación entre municipalidades.

Para la elaboración del IDOM se utilizó la información contenida en el Cuadro 4.7. La presentación y una breve descripción de los aspectos evaluados se hace en el Cuadro 4.18. En éste se muestra que el IDOM se compone de cuatro variables: a) recursos naturales utilizados, b) situación institucional, c) análisis económico y d) desempeño organizacional.

Las últimas tres se generan a partir de la agrupación de subíndices y aspectos evaluados. Así por ejemplo, la variable situación institucional la componen los subíndices motivación organizacional y capacidad organizacional. El primero está compuesto por tres aspectos evaluados: misión y visión, cultura organizacional e incentivos y premios; y el segundo lo componen cinco aspectos evaluados (estructura municipal, planificación estratégica, manuales de operación, infraestructura y logística, y enlaces interinstitucionales) y tres sub-subíndices (recursos humanos, manejo financiero y manejo de procesos organizacionales).

El sub-subíndice *recursos humanos* consta de cinco aspectos evaluados: planificación de personal, nivel de educación, estabilidad laboral, desarrollo de personal y personal asociado con el manejo de recursos naturales. El sub-subíndice *manejo financiero* se compone de planificación financiera, contabilidad financiera y elaboración de reportes financieros. Finalmente el sub-subíndice *manejo de procesos organizacionales* consta de planificación, toma de decisiones, comunicación (interna) y monitoreo y evaluación.

Cuadro 4.18 Aspectos para la elaboración del IDOM.

Aspecto evaluado	Descripción
1. Recursos Naturales Utilizados	Cantidad de recursos naturales que utilizan las municipalidades
2. Situación Institucional	Se mide en términos de la motivación y la capacidad organizacional de las municipalidades
A. Motivación Organizacional	Medida en términos de los tres aspectos a continuación
<i>a. Misión y Visión</i>	Existencia de estos aspectos en las municipalidades
<i>b. Cultura Organizacional</i>	Dinámica de trabajo y toma de decisiones en la municipalidad
<i>c. Incentivos y premios</i>	Existencia de I&P en las municipalidades
B. Capacidad Organizacional	Medido en términos de la capacidad funcional y administrativa de la municipalidades para atender a la población
<i>a. Estructura municipal</i>	Número de departamentos y secciones
<i>b. Planificación estratégica</i>	Uso de la planificación por parte del gobierno municipal
<i>c. Recursos humanos</i>	Manejo de los recursos humanos en la municipalidad
i) Planificación de personal	Determinación de las necesidades de personal
ii) Nivel de educación	Estructura educacional de los empleados
iii) Estabilidad laboral	Rotación de empleados en la municipalidad
iv) Desarrollo de personal	Esfuerzo de capacitación de sus empleados
v) Personal asociado con manejo de RN	Presencia de empleados directamente trabajando en el manejo de RN
<i>d. Manuales de operación</i>	Elaboración y uso de manuales de operación
<i>e. Manejo financiero</i>	Hacen manejo financiero y sus aspectos
i) Planificación financiera	Tipo de planificación financiera que realizan
ii) Contabilidad financiera	Siguen lineamientos de contabilidad financiera
iii) Reportes financieros	Elaboración de reportes financieros
<i>f. Infraestructura y logística</i>	Infraestructura instalada y logística operativa
<i>g. Manejo de procesos organizacionales</i>	Uso de procesos organizacionales básicos
i) Planificación	Uso y tipo de planificación
ii) Toma de decisiones	Forma en que se toman las decisiones
iii) Comunicación (interna)	Existencia de procesos de comunicación interna
iv) Monitoreo y evaluación	Usos de sistemas de M&E de las actividades que realizan
<i>h. Enlaces interinstitucionales</i>	Cantidad de enlaces interinstitucionales
3. Análisis económico	AE basado solo en ingresos y egresos ejecutados por RN.
A. % promedio de ingresos por RN en los ingresos municipales ejecutados	Se observa el porcentaje promedio de la ejecución de ingresos por RN
B. % promedio de los egresos por MRN en los egresos municipales ejecutados	Se observa el porcentaje promedio de la ejecución de egresos por RN
4. Desempeño organizacional	Se mide el DO en términos de capacidades técnicas y financieras
A. Capacidad financiera	Capacidad para afrontar compromisos financieros
B. Capacidad técnica	Utilización de todo su potencial administrativo y de infraestructura para solucionar problemas

Para generar el valor del IDOM, se asignó un valor a cada aspecto evaluado de acuerdo a la clave que se presenta en el Cuadro 4.19.

Cuadro 4.19 Clave para el IDOM.

Aspecto evaluado	Descripción	Valores asignados			
		0	1	2	3
Recursos Naturales Utilizados (RNU)	Número de RN que c/municipalidad utiliza	NA	Solo utiliza un recurso natural	Utiliza dos RN	Utiliza tres RN
Misión y Visión	Presencia de M&V en las municipalidades	No hay ninguna	Solo existe una de las dos	Existen las dos	NA
Cultura Organizacional	CO predominante en la municipalidad	CO basada en el poder centralizado	CO basada en el papel de los empleados	NA	NA
Incentivos y Premios	Presencia de I&P	No existe	Sí existe	NA	NA
Estructura Municipal	Grado de complejidad de la EM	NA	Simple	Compleja	NA
Planific. Estratégica	Existencia de planes	No hay	Sí hay	NA	NA
Planificación de personal	Planificación de necesidades de personal por la munic.	No hay	Sí hay	NA	NA
Nivel de educación	Del personal	NA	Bajo	Medio	Alto
Estabilidad laboral	Grado de movilidad	Poca:	Media movilidad	Alta movilidad	
Desarrollo	Del personal	NA	Menos del 50%	Entre 50% y 75%	Más del 75%
Personal asociado al MRN	Si cuentan con personal y si trabaja	No tiene personal	Si tiene personal pero no funciona	Tiene personal funcionando	NA
Manuales de operación	De la municipalidad	No hay	Sí hay	NA	NA
Planif. Financiera	Si se realiza o no	No hay	Sí hay	NA	NA
Contab. Financiera	Si se realiza o no	No hay	Sí hay	NA	NA
Report. Financieros	Si se realiza o no	No hay	Sí hay	NA	NA
Infraest. y Logística	Instalada		Baja	Media	Alta
Planificación	Si se realiza o no	No hay	Sí hay		NA
Toma de Decisiones	Quien toma la decisión.		Solo el alcalde	El alcalde mas la corp	NA
Comunic. Interna	Si se realiza o no	No hay	Sí hay	NA	NA
Monitoreo y Eval.	Si se realiza o no	No hay	Sí hay	NA	NA
Enlaces Interinstituc.	Cantidad de enlaces	NA	Pocos	Muchos	NA
Ingresos por RN ejecut.	NA	No presupuesta	Sin datos de ejecución	Baja ejecución	Alta ejecución
Egresos por Rn ejecut	NA	No presupuesta	Sin datos de ejecución	Baja ejecución	Alta ejecución
Cap. Financiera	NA	No hay	Sí hay	NA	NA
Cap. Técnica	NA	No hay	Sí hay	NA	NA

Una vez asignados los valores, se calculó el valor de los sub-subíndices el cual consiste en el promedio del valor de los aspectos evaluados que lo definen;

seguidamente se calculó el valor de los subíndices que consiste en el valor promedio de los sub-subíndices que los definen y; finalmente se calculó el de las variables el cual corresponde al promedio de los subíndices que las definen. El valor del IDOM es el valor promedio de las variables que lo definen.

Este procedimiento se realizó para todas las municipalidades, pero además de ello se elaboró el IDOM para una municipalidad hipotética ideal.

Para lograr esto, se asignó a todos los aspectos evaluados el valor óptimo o más alto de la escala presentada en el Cuadro 4.19. Este escenario ideal se elaboró para tener un patrón contra el cual comparar el resultado de las municipalidades. En el procedimiento anterior se puede observar que todos los aspectos tienen el mismo peso, es decir, que en la elaboración del IDOM, a todos se les considera de igual importancia para evaluar el desarrollo organizacional de la municipalidad.

El Cuadro 4.20 muestra los resultados de los valores asignados a los aspectos evaluados y el cálculo del IDOM para cada una de las municipalidades y el ideal. Estos resultados se presentan gráficamente en la Gráfica 4.5, en la que se observan claramente tres niveles de comportamiento. En el primer nivel están Guaimaca y El Progreso (categorías B y A respectivamente) que muestran un alto nivel de comportamiento, muy similar entre ambas. En el segundo nivel, también con un comportamiento muy parejo, se localizan Marale, Dulce Nombre de Culmí, El Porvenir y Catacamas (categorías D, C, C y B respectivamente) y en el tercer nivel está Patuca (categoría D).

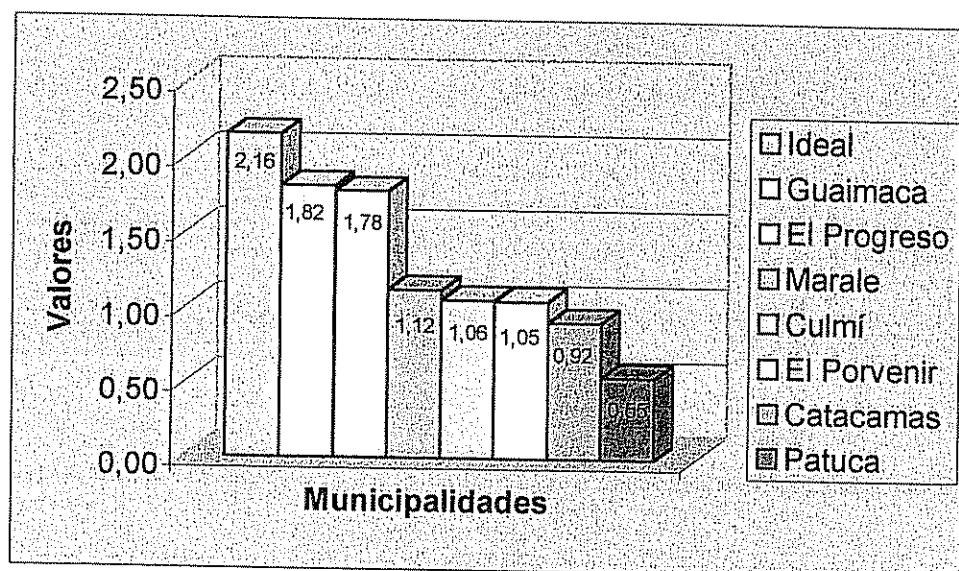


Gráfico 4.5 Índice de Desarrollo Organizacional Municipal.

Cuadro 4.20 Asignación de valores a cada aspectos evaluados y cálculo del IDOM.

Aspectos Evaluados	Valores							Ideal
	Cata	Culmí	EIPor	EIPro	Guai	Mara	Patu	
1. RENA Utilizados	1,00	3,00	2,00	2,00	3,00	3,00	1,00	3,00
2. Situación institucional	0,67	0,241	0,72	1,13	1,27	0,50	0,22	1,63
A. Motivación organizacional	0,33	0,00	0,33	0,67	1,00	0,33	0,00	1,33
a. Misión y Visión	0,00	0,00	1,00	2,00	2,00	1,00	0,00	2,00
b. Cultura organizacional	1,00	0,00	0,00	0,00	1,00	0,00	0,00	1,00
c. Incentivos y premios	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1,00
B. Capacidad organizacional	1,00	0,48	1,10	1,59	1,54	0,66	0,43	1,93
a. Estructura municipal	2,00	1,00	1,00	2,00	2,00	1,00	1,00	3,00
b. Planificación estratégica	0,00	0,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,00	1,00
c. Recursos humanos	1,60	0,60	1,00	1,00	1,60	0,80	1,20	2,20
i. Planificación de personal	0,00	0,00	0,00	0,00	1,00	0,00	0,00	1,00
ii. Nivel de educación	2,00	1,00	2,00	2,00	2,00	1,00	2,00	3,00
iii. Estabilidad laboral	2,00	0,00	2,00	1,00	2,00	0,00	2,00	2,00
iv. Desarrollo de personal	2,00	1,00	1,00	1,00	1,00	3,00	1,00	3,00
v. Personal asociado con manejo de RN	2,00	1,00	0,00	1,00	2,00	0,00	1,00	2,00
d. Manuales de operación	1,00	0,00	1,00	1,00	1,00	0,00	0,00	1,00
e. Manejo financiero	0,67	0,00	0,33	1,00	1,00	0,00	0,00	1,00
i. Planificación financiera	0,00	0,00	0,00	1,00	1,00	0,00	0,00	1,00
ii. Contabilidad financiera	1,00	0,00	0,00	1,00	1,00	0,00	0,00	1,00
iii. Reportes financieros	1,00	0,00	1,00	1,00	1,00	0,00	0,00	1,00
f. Infraestructura y logística	1,00	1,00	2,00	3,00	2,00	1,00	0,00	3,00
g. Manejo de procesos organizacionales	0,75	0,25	0,5	0,75	0,75	0,5	0,25	1,25
i. Planificación	1,00	0,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,00	1,00
ii. Toma de decisiones	2,00	1,00	1,00	2,00	2,00	1,00	1,00	2,00
iii. Comunicación (interna)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1,00
iv. Monitoreo y evaluación	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1,00
h. Enlaces interinstitucionales	1,00	1,00	2,00	3,00	3,00	1,00	1,00	3,00
3. Análisis económico	2,00	1,00	1,50	3,00	2,50	1,00	1,00	3,00
A. % promedio de RN en los ingresos ejecutados	2,00	1,00	3,00	3,00	3,00	2,00	1,00	3,00
B. % promedio de RN en los egresos ejecutados	2,00	1,00	0,00	3,00	2,00	0,00	1,00	3,00
4. Desempeño organizacional	0,00	0,00	0,00	1,00	0,50	0,00	0,00	1,00
A. Capacidad financiera	0,00	0,00	0,00	1,00	1,00	0,00	0,00	1,00
B. Capacidad técnica	0,00	0,00	0,00	1,00	0,00	0,00	0,00	1,00
Índice de Desarrollo Organizacional Municipal	0,92	1,06	1,05	1,78	1,82	1,12	0,55	2,16

De acuerdo a los datos, es de resaltar que a nivel organizacional las dos municipalidades con categoría B se ubican en los extremos de la clasificación pues Guaimaca es la mejor y Catacamas que se localiza en penúltimo lugar, debajo incluso de Marale, Culmí y El Porvenir y solo por encima de Patuca.

5. DISCUSION DE RESULTADOS

A la luz de la sección anterior, es evidente que pese a todo el esfuerzo realizado tanto por el estado, organismos estatales, cooperación internacional y organismos de desarrollo privado en el país, existe toda una problemática que a lo interno de la municipalidades no ha sido atacada y se presenta en la siguiente discusión, la cual se ha estructurado entre grandes temas: desarrollo institucional; desempeño en manejo de recursos naturales; y análisis de los factores que intervienen en el desarrollo organizacional. Al final se presentan las bases de un modelo de desarrollo municipal generado a partir del presente trabajo.

5.1 Desarrollo institucional de las municipalidades

Por su naturaleza, la municipalidad es un ente de desarrollo, y de acuerdo a las definiciones de institución (normas y reglas) y organización(actores), es una institución y una organización. Para que la municipalidad pueda convertirse en un gobierno local, autónomo, eficaz y eficiente requiere de un desarrollo institucional al interior del espacio municipal y de un desarrollo organizacional del gobierno municipal.

Por desarrollo institucional se entiende a la evolución en las normas y reglas que definen las relaciones entre los actores locales del desarrollo en el término municipal. Entre tanto, el desarrollo organizacional es una modernización de la organización municipal para desempeñar mejor sus funciones dentro del contexto institucional local y nacional.

En ese sentido algunas de las municipalidades en el área de estudio, principalmente las de más desarrollo, muestran un nivel de desarrollo institucional más alto al adaptar la normativa y la legislación al nuevo orden institucional y legal establecido en el país.

Municipalidades como El Progreso, Guaimaca, Catacamas cuentan entre su estructura organizacional con oficinas como la auditoría municipal, que colabora muy de cerca con el buen desempeño de la misma y asegura en cierta medida los fondos para la ejecución de proyectos de desarrollo. Otra oficina importante, en el engranaje administrativo, es la Unidad Municipal Ambiental (UMA) que es la responsable del manejo y conservación de los recursos naturales y el control de la problemática ambiental.

Además, cuentan con legislación que respalda su accionar como el plan de

arbitrios, la ley local o las disposiciones específicas de manejo de recursos naturales, tal es el caso de la norma de matrícula de motosierras en Catacamas.

Municipalidades como Dulce Nombre de Culmí y Patuca cuentan con UMA's cuya presencia en el término municipal no es tan evidente ya que problemas organizacionales internos como rotación continua de personal, poco apoyo logístico y falta de definición de responsabilidades, entre otros, han determinado el pobre papel que desempeñan.

Ahora bien, en todas las municipalidades se carece de controles internos y donde éstos existen, no se aplican. Es decir, municipalidades como El Porvenir, El Progreso, Guaimaca y Catacamas cuentan con manuales de operación internos y sin embargo en ninguna de ellas se aplican. Lo anterior evidencia el poco apoyo que han recibido en materia de desarrollo organizacional. El énfasis del fortalecimiento municipal ha sido hacia lo institucional lo cual en cierto sentido a sido un error porque mucha de la problemática que actualmente enfrentan las municipalidades tiene que ver con la poca capacidad organizacional que poseen.

Es decir a las municipalidades se les dota de equipo e infraestructura, se les capacita a sus empleados en el uso de una u otra tecnología, en legislación municipal, en administración, en presupuestación, pero no se les proporciona las herramientas y el conocimiento para que se desarrollen organizacionalmente.

Dulce Nombre de Culmí, es un ejemplo claro de municipalidades que reciben apoyo institucional pero no organizacional. La UMA de esta municipalidad recibió como parte del fortalecimiento institucional un equipo de computación sofisticado y accesorios de oficina de alta calidad. A la fecha en que se realizó este estudio ninguno de los empleados y ni el alcalde tenían acceso a la computadora pues el jefe de la UMA abandonó su cargo junto con el se llevo la clave de acceso. La fotocopiadora se quedó sin tinta y estaban utilizando la impresora láser con múltiples funciones como tal. Es decir, se les brinda el apoyo pero no hay forma de garantizar que los recursos que en se inviertan van a ser bien aprovechados. Casos similares son los de las municipalidades de El Porvenir y Marale las cuales poseen computadoras (entregadas por proyectos de desarrollo municipal) pero nadie puede manejarlas y en donde la contabilidad y los informes financieros se continúan haciendo a mano.

Pocas municipalidades poseen una visión y una misión declaradas pero todas carecen de sistemas de evaluación, de incentivos, de monitoreo, no tienen una línea de mando clara, carecen de sistemas efectivos de planificación, eso entre algunas de las

carencias que poseen las municipalidades desde el punto de vista organizacional.

5.2 Desempeño en manejo de recursos naturales

Es evidente que las municipalidades aprovechan diferentes recursos naturales y a diferentes niveles. En la zona de estudio fue posible identificar los diferentes recursos naturales de los que las municipalidades obtienen ingresos. En el Cuadro 5.1, se presenta la relación de los recursos naturales que las municipalidades aprovechan.

Cuadro 5.1 Recursos naturales y ambientales aprovechados por las municipalidades.

Municipalidades	Recursos Naturales				
	Bosque	Agua	Canteras	Grava y Arena	Servicios ambientales
Catacamas	X				
Dulce Nombre de Culmí	X	X	X		
El Porvenir	X			X	
El Progreso			X	X	X
Guaimaca	X	X		X	
Marale	X		X	X	
Patuca	X				

El bosque es el recurso natural más aprovechado por las municipalidades. Con excepción de El Progreso, todas obtienen beneficios. La grava y arena; Agua; canteras y servicios ambientales le siguen en orden de aprovechamiento.

Para efectos de este estudio, lo que es grava y arena, servicios ambientales y canteras no serán analizados con profundidad por que a excepción de El Progreso, no representan grandes ingresos para las otras municipalidades.

5.2.1 Manejo de bosques

El bosque es el recurso natural renovable más utilizado por las municipalidades bajo estudio. Esto concuerda con la literatura, ya que al referirse a municipalidades y manejo de recursos naturales, en esencia se refieren a manejo de bosques.

En Honduras por naturaleza las tierras son de vocación forestal y cubren 98.629,00 km² lo que equivale al 87,7% del territorio nacional(AFE-COHDEFOR 1995). En la zona donde se realizó la investigación son pocos lo municipios que tienen aprovechamientos

forestales importantes en sus bosques. Sin embargo, todos obtienen algún tipo de ingreso.

Los municipios con las mayores extensiones de bosques son: Catacamas, Dulce Nombre de Culmí y Guaimaca. Los otros municipios no realizan ninguna actividad de manejo de sus áreas forestales, los ingresos por este rubro no son significativos en sus economías. Así por ejemplo, los ingresos que recibió el municipio de El Porvenir en el periodo 1998-2001 fue de L. 7.454,00, que equivalen a un 0,57% de los ingresos municipales totales. En el caso de las municipalidades de Marale y Patuca los ingresos por este concepto provienen del pago de impuesto por tronconaje (1% del valor comercial total extraído) que pagan los que usufructúan el bosque, esto por lo tanto no es ingreso generado por las municipalidades mismas sino que corresponde a ingresos generados por el aprovechamiento de bosques privados o nacionales en los municipios antes mencionados. En estos municipios el bosque ejidal esta destinado principalmente a la protección de fuentes de agua.

Marale, a diferencia de los otros municipios, no maneja bosques ejidales, sin embargo presupuesta ingresos que oscilan entre L. 353.500,00 en 1998 y L. 133.040,00 en el 2001. Los bosques que se aprovechan en el municipio pertenecen a una comunidad rural quien es la dueña del área en donde se encuentran por lo que lo que la municipalidad percibe es solo el impuesto por tronconaje y si se asume un valor comercial fijo (no varía con los años) de L. 220,00/m³ para tener los niveles de ingresos presupuestados es necesario extraer del bosque entre 60.473,00 m³ en el 2001 y 160.682,00 m³ en 1998, niveles de extracción extremadamente altos que no los alcanzan ni las municipalidades con grandes extensiones de bosque. Lo anterior es un indicador de un mecanismo equivocado de elaboración de los presupuestos, principalmente de los ingresos municipales. Desafortunadamente de esta municipalidad no fue posible conseguir la información concerniente a la ejecución de los presupuestos ya que en el momento de realizar la presente investigación se encontraba bajo auditoría.

Catacamas, Guaimaca y Culmí, por su parte, cuentan con planes de manejo en sus bosques ejidales y presupuestan ingresos altos por este concepto. En estos tres municipios existen UMA's que se encargan de la elaboración y control de la ejecución de los planes de manejo. Sin embargo, la UMA de Culmí no cumple con este papel ya que no cuenta con personal técnico especializado. Catacamas y Guaimaca por su parte, si cuentan con personal especializado y por lo tanto cuentan con la capacidad tecnológica

de elaborar y dar seguimiento a sus propios planes de manejo forestal.

Para el caso Catacamas en 1998 presupuestó ingresos provenientes del bosque por el orden L. 4.244.012,20 y solo recolectó 1.030.196,77 es decir un 24,3% de lo presupuestado. En el año 1999 solo recaudó 1,2% de lo presupuestado. Para los años 2000 y 2001 redujo en más de un 50% de los ingresos presupuestados y aunque mejoró ostensiblemente la captación de ingresos por este rubro, en el año 2000 solo captó el 48,6% de lo presupuestado. El Cuadro 5.2 muestra esto en una forma más clara.

Cuadro 5.2 Ingreso por venta de madera en el municipio de Catacamas

Rubro	1998	1999	2000	2001
Ingresos presupuestados	4.244.012,20	4.065.967,00	1.966.827,74	2.626.891,29
Ingresos ejecutados	1.030.196,77	47.148,62	956.345,27	1.469.243,49
% de ejecución	24,3	1,2	48,6	55,9

Pese a la mejora sustancial en la ejecución del presupuesto, todavía no fue suficiente para alcanzar la meta. La razón por la que los niveles de ingreso son bajos en la municipalidad se debe principalmente al pobre aprovechamiento de las áreas bajo manejo. Es decir, de acuerdo a los planes de manejo el volumen total autorizado a extraer es de 63.340,52 m³ y solo se ha aprovechado del total autorizado, 18.617,78 m³ o sea 29,4%.

En la actualidad Catacamas con un plan operativo de extracción de madera aprobado, pero de acuerdo al jefe de la UMA el aprovechamiento no se realiza por falta de colaboración del alcalde ya que se precisa que él vaya a hablar con la comunidad que vive cerca del área a cortar que se opone a la extracción de la madera porque el acarreo deterioraría la carretera. Sin embargo, pese a que la municipalidad posee el equipo necesario para garantizar la reparación del camino, una vez finalizado el corte, el alcalde no ha movido en ese sentido y por el contrario con su actitud ha frenado el aprovechamiento.

De acuerdo a la legislación forestal hondureña, para hacer un aprovechamiento forestal es requisito fundamental contar con un plan de manejo, el cual, cuando es aprobado por primera vez, tiene una vigencia de cinco años y una vez pasado ese tiempo es preciso hacer una actualización. En Dulce Nombre de Culmí, los planes de manejo forestal se desactualizaron en 1998 y al no actualizarlos, no contaban con el permiso legal para extraer madera del bosque. Pese a esta situación, la corporación municipal continuó

presupuestando durante toda su gestión ingresos anuales por venta de madera que nunca realizaron por que los planes fueron actualizados hasta en septiembre del 2001, es decir cuatro meses antes del final de la gestión municipal. Los presupuestos para 1999 y 2001 son L. 1,3 millones de Lempiras en ambos años. Estos representaron el 57,8% de los ingresos totales de la municipalidad en 1999 y el 45% para el año 2001.

En el caso de manejo del bosque por parte de Guaimaca, la situación es diferente a las otras porque en los años del presente gobierno municipal, en promedio recupera más del 80% de los ingresos presupuestados por venta de madera. En la actualidad Guaimaca cuenta con siete planes de manejo que son elaborados por el personal técnico de la UMA y son vendidos a la industria maderera presente en el municipio. Los ingresos por concepto de bosque representaron el 55% en 1999 y el 41% en 2000. Lo que demuestra la importancia que tiene el bosque para las finanzas municipales.

5.2.2 Manejo de aguas

De las siete municipalidades incluidas en el estudio, solo Guaimaca, Dulce Nombre de Culmí y Catacamas tienen responsabilidad directa en el manejo del agua potable de la zona urbana. En el resto, el agua es manejada por el Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y alcantarillados (SANAA) o por "juntas locales de agua" establecidas por el organismo donante del sistema de agua.

Para afrontar esta responsabilidad, la municipalidad de Catacamas creo una oficina descentralizada denominada SERMUCAT (Servicios Municipales de Catacamas). Esta oficina maneja su propio presupuesto, cuenta con administración y personal propio y, se encarga de la distribución del agua potable, el alcantarillado sanitario, la recolección de basura y la limpieza de calles. SERMUCAT es un paso intermedio hacia la privatización de los servicios públicos de la ciudad de Catacamas, tendencia que actualmente se está dando en Honduras.

En cuanto al manejo de cuencas hidrográficas, SERMUCAT no contempla en su presupuesto ni entre sus acciones el manejo de la fuente de agua, esta responsabilidad cae directamente sobre la UMA. Sin embargo, ésta en cuatro años de gobierno no pudo realizar o ejecutar un solo plan de manejo de ninguna cuenca, cuando por mas de dos años tuvo la disponibilidad de los fondos a través del Fondo para Productores de Ladera del PAAR y lo único que se requería hacer era escribir y enviar una propuesta a los técnicos del Fondo.

El caso de Catacamas se presenta como un ejemplo para mostrar las acciones que están realizando los gobiernos locales con la finalidad de eficientar la dotación de servicios públicos y que al mismo tiempo sea atractiva a la empresa privada. La municipalidad mediante la creación de este tipo de empresas, no percibe ingresos en sus arcas por lo que desde el punto de vista contable y administrativo de la municipalidad el agua no existe.

Dulce Nombre de Culmí es la otra municipalidad que en teoría maneja el agua. En la práctica no. El sistema de abastecimiento de agua del casco urbano fue traspasado a la municipalidad hace nueve años, y según el fontanero, en esa época se creó una junta para su administración. Esta junta nunca funcionó, y al final quedó él solo manejando todo el sistema, desde su operación hasta su hasta los cobros. La municipalidad no sabe nada del sistema.

El sistema de agua desde la óptica de su funcionamiento trabaja bien, pero desde el punto de vista administrativo presenta serias deficiencias pues, no se lleva la contabilidad de costos de operación y mantenimiento, y pese a que capta buenos ingresos (alrededor de L. 3.240,00/mes, considerando un 10% de mora) y que no se gasta mucho en el mantenimiento del sistema, los niveles de ahorro son más bien bajos.

El alcalde, ante la situación descrita, manifestó que se piensa reorganizar la junta de agua de nuevo para darle solución. Además, tiene claro que el sistema de agua lo debiera estar manejando la municipalidad y de esta forma contar con más ingresos a la municipalidad, pero no se ha hecho nada al respecto por falta de diligencia de la corporación municipal.

La actividad del manejo de cuencas en el municipio se ha dejado en manos de empresas prestadoras de servicios ya que la municipalidad no cuenta con el personal técnico para el diseño de planes de manejo de microcuencas ni la capacidad de gestión para conseguir el financiamiento. Sin embargo, pese a que el financiamiento que se solicita el Fondo para Productores de Ladera, es relativamente seguro obtenerlo dado que el personal técnico del proyecto se encarga de revisar las propuestas y adecuarlas para su aprobación, en Culmí solo había una propuesta de manejo para la cuenca abastecedora de agua del casco urbano.

En los municipios de Marale y de El Porvenir, el manejo del agua no lo hace la municipalidad sino que se lo hace a través de juntas de agua. En este punto es preciso advertir que las juntas de agua bajo una buena administración pueden ser muy rentables.

Por ejemplo, al casco urbano de El Porvenir lo abastecen tres sistemas, cada uno de ellos administrado por una junta de agua. Se tuvo acceso a la contabilidad de una de ellas y se pudo comprobar que tienen en ingresos de más de L. 4.000,00/mes y una cuenta en ahorros cercana a los L. 100.000,00.

En ninguno de estos dos municipios hay programas o planes de manejo de cuencas, lo único que se ha hecho es destinar la parte de bosque ejidal para que proteja las fuentes de agua.

El manejo del agua en el municipio de El Progreso, es un tanto diferente a los demás municipios pues acá aunque el agua la maneja el SANAA, la municipalidad ha hecho esfuerzos significativo por proteger la principal fuente de abastecimiento de los sistemas de captación como es la Reserva de la Biosfera de Mico Quemado (RBMQ). En ese sentido cuenta con un diagnóstico de la cuencas y con un atlas con diferentes mapas temáticos del municipio y una empresa prestadora de servicios, a cargo de la municipalidad, ha elaborado un plan de manejo para la cuenca del río Pelo, el más importancia para el municipio.

Pese a lo anterior, en El Progreso no se ha buscado colaborar y coordinación más estrecha con los municipios vecinos para el manejo conjunto de la RBMQ y el manejo de las cuencas pues en el caso de la cuenca del río Pelo, el 20% de la parte alta de la misma se encuentra en el municipio de El Negrito por lo que en caso de entrar con un plan de manejo en la cuenca se precisa contar con la anuencia y colaboración de esta municipalidad y eso no se ha realizado.

En cuanto al manejo del sistema de agua, el alcalde manifestó que pretende municipalizar el agua y que para ello ya ha hecho algunas gestiones ante el SANAA y el Congreso Nacional de la República para que se haga vía decreto. Sin embargo precisó que para hacerlo en forma definitiva, esperará a que el Congreso Nacional apruebe la nueva Ley de Aguas ya que la vigente data de 1927 y por lo tanto muy obsoleta y no se ajusta al nuevo orden operativo que se pretende instaurar.

Finalmente, el municipio de Guaimaca, es el único que creó un departamento de servicios públicos para la administración del agua en el casco urbano que siempre ha sido manejada por la municipalidad pero anteriormente estaba en manos de el departamento de catastro municipal. Este nuevo departamento, que además del agua maneja el alcantarillado sanitario y la recolección de basura, es una adaptación de la municipalidad para brindar un mejor servicio y tener un mejor control de los ingresos por concepto de

servicios públicos.

La nueva estructura administrativa trajo consigo una nueva estructura tarifaria que ha sido aceptada por la población a sabiendas de que para recibir un buen servicio es preciso mejorar el sistema. En ese sentido la municipalidad con este tipo de aporte comunitario ha suscrito un convenio préstamo con la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID) por el orden de los 6,5 millones de Lempiras para el mejoramiento del sistema en su totalidad.

Respecto al manejo de las cuencas hidrográficas, en el municipio hay tres cuencas bajo manejo manejadas directamente por el Proyecto Nacional de Desarrollo Sostenible (PRONADERS).

5.2.3 Ordenamiento territorial

En cuanto a ordenamiento territorial, las autoridades municipalidades no tienen una idea clara sobre el tema y por el contrario lo relacionan con el catastro municipal pues todos los alcaldes al responder a la pregunta sobre tema, mencionaron los esfuerzos que realizan para catastrar la parte urbana y rural de los municipios.

El único alcalde que dijo tener en sus planes futuros iniciar el ordenamiento territorial en el municipio fue el alcalde de El Progreso, pero a su vez mencionó que no iniciaba con ese esfuerzo hasta que se aprobara la ley de ordenamiento territorial y asentamientos humanos. Sin embargo no contaba con un plan concreto.

5.3 Análisis de los factores que intervienen en el desarrollo organizacional de las municipalidades

En la evaluación organizacional que se realizó a todas las municipalidades, fue posible identificar algunos factores nivel del entorno e internos que afectan el desarrollo institucional y organizacional de las municipalidades.

5.3.1 Análisis de los factores del entorno

En general la literatura abunda en el tema del análisis de los factores del entorno por lo que este acápite solo se referirá a aquellos aspectos que a criterio del investigador merecen especial mención desde el punto de vista del desarrollo organizacional. Cabe aclarar que esta discusión se basa en lo observado y conversado en la visita a las municipalidades.

A. Aspectos institucionales

Desde el punto de vista de la institucionalidad del sector municipal, uno de los factores que afecta al desarrollo de las municipalidades, es la falta de enfoque y seguimiento en los esfuerzos de desarrollo o modernización municipal que se realizan.

Municipalidades como El Porvenir y Marale han sido dotadas de computacional que no se está aprovechando en lo más mínimo, aunque cabe aclarar que ellas tienen apoyo de un técnico de una organización de los Estados Unidos de América que entre otras cosas los está capacitando en su manejo, pero en general, nadie en la municipalidad sabe hacerlo.

Dulce Nombre de Culmí además de computadoras ha sido dotada de una impresora láser de triple función (impresora, fotocopidora y escáner), fotocopidora, videocámara y cámara fotográfica profesional que nadie en la municipalidad sabe usar. Por otro lado, la municipalidad no tiene la capacidad de dar mantenimiento al equipo, esto quedó evidenciado cuando a una de las computadoras se le introdujo un palabra clave de acceso que nadie pudo recordar y dado que localmente no fue posible solucionar el problema, era necesario llevarla hasta Tegucigalpa, por lo que se optó por dejarla así ya que la municipalidad no tiene la capacidad económica para poderla enviar además, no era prioridad pues no se le estaba dando ningún uso. Es decir, no es el equipo que se entrega el problema, sino más bien la ausencia de criterios para entregar la ayuda o apoyo a las municipalidades que no tienen mayor capacidad para poder utilizarla.

Todas las municipalidades visitadas a excepción de Patuca y El Progreso, cuentan con documentación de diagnósticos, planes estratégicos y manuales entre otros que no son utilizados y que al final se quedan sobre el archivero o en el fondo de una gaveta.

Todo esto lleva a pensar que los esfuerzos realizados no se han echo sobre la base de un plan nacional de desarrollo municipal sino mas bien sobre la base de buenas intenciones enmarcadas en la Ley. Por otro lado, no hay continuidad o seguimiento a los esfuerzos realizados por lo que es preciso buscar y desarrollar un mecanismo a lo interno de las municipalidades para asegurar que hay una internalización y apropiación del esfuerzo.

La institución con presencia más constante en las municipalidades es la Fundación para el Desarrollo Municipal (FUNDEMUN) ya que durante la fase de campo del estudio se pudo constatar, la presencia de un consultor de la Fundación trabajando en las municipalidades atendidas por ellos.

Ahora bien, la FUNDEMUN atiende solo a municipalidades con un nivel de desarrollo avanzado (Categorías A y B), por lo que las municipalidades pequeñas (Categorías C y D) no reciben la misma atención ya que éstas son atendidas por el Estado a través de la Dirección General de Asesoría y Asistencia Técnica Municipal (DGAATM) del Ministerio de Gobernación. Lo anterior obliga a pensar que es preciso identificar e impulsar mecanismos organizacionales que le permitan a estas municipalidades alcanzar un mayor desarrollo. En este sentido la organización en agrupaciones de municipalidades que persigan un objetivo común es un mecanismo que se debe impulsar y fortalecer.

B. Aspectos legales

En los aspectos legales, lo más importante es la ausencia en el sistema legislativo hondureño de leyes que incentiven y promuevan una mayor participación ciudadana y sin que sea necesario recurrir a la coerción para lograrlo.

Uno de los principales problemas que se percibe en la municipalidades es la alta movilidad de los empleados en ese sentido se toma necesario y de urgencia buscar los mecanismos legales que garanticen la continuidad del empleado en su puesto previa una evaluación del mismo.

C. Aspectos políticos

Considerando que un alto porcentaje de los empleados tienen dos o menos años de trabajar en la municipalidad y el gobierno municipal por su naturaleza de elección es un cuerpo político que se conforma por elección directa de sus miembros, es preciso buscar un mecanismo para evitar el sectarismo y clientelismo político, evitar la alta movilidad de empleados y propiciar una selección adecuada de los empleados de la municipalidad. La elaboración del código civil municipal parece ser una buena alternativa que vendría a regular tanto la selección de empleados como su estabilidad laboral.

5.3.2 Análisis de factores internos

El análisis interno de la municipalidad se realizó a dos niveles: motivación organizacional y capacidad organizacional, los cuales a su vez se dividen en una serie de subniveles que se presentan a continuación.

A. Motivación organizacional

Misión y visión: De las siete municipalidades estudiadas, tres de ellas no tienen ninguna de las dos; según sus alcaldes en dos tienen ambas, sin embargo en los documentos revisados no aparecen enunciadas. Las otras dos municipalidades dijeron contar con visión y misión, sin embargo en ambos casos solo fue posible encontrar en los documentos la visión del municipio. En ninguna de las municipalidades los empleados tienen conocimiento de la misión o visión establecida. Para algunos fue una novedad escuchar esos términos en la municipalidad.

Es notorio que las dos municipalidades en que se encontró una visión establecida, son municipalidades pequeñas, lo cual llama la atención porque a finales de la gestión del presente gobierno municipal, tres de las municipalidades que han recibido más asistencia técnica: Catacamas y Dulce Nombre de Culmí, no tienen una visión y una misión establecida.

Cultura organizacional: La cultura organizacional medida en términos de la relación de poder y colaboración que puedan darse entre los alcaldes y empleados, nos dice que en todas las municipalidades se percibe una cultura basada en el poder centralizado por parte del alcalde. Es decir, que los alcaldes tienden a controlar y conocer todo, y ninguna decisión se toma sin la opinión o el visto bueno de ellos.

A pesar de ello en las municipalidades de Guaimaca y Catacamas se pudo identificar una cultura basada en los papeles o roles de las funciones que cada uno de los empleados realiza a lo interno de la municipalidad. Es decir, los alcaldes delegan mucha responsabilidad en sus empleados, principalmente los de mandos intermedios. Esta es una buena práctica, pues esto hace más fluida y efectiva la atención de las necesidades de la población.

Por otro lado, el tipo de cultura organizacional que ejerza el alcalde puede ser una fuente de desincentivo al empleado, ya que considera a que él es solo un ejecutor, que las decisiones las toma el alcalde y por lo tanto adopta una posición pasiva ante su trabajo.

Incentivos y premios: La alta movilidad de personal que se presenta en las municipalidades se debe en parte a los bajos salarios y a la falta de incentivos que es común en todas la municipalidades. El alcalde de Guaimaca, manifestó que no daba incentivos a los empleados porque la ley se lo prohibía.

B. Capacidad organizacional

Recursos humanos: La capacidad y la calidad de los recursos humanos de que disponen la municipalidades ya se sabe no es la mejor, ya que lo que predomina en la municipalidad es personal de educación media, joven y sin experiencia.

Lo anterior se explica en términos de que en las municipalidades estudiadas, ninguna aplica procedimientos de planificación y selección del personal; El desarrollo de éste muchas veces no esta bien enfocado y mas bien en algunos casos existe la percepción en el empleado de que si se capacita, esa capacitación viene con el consiguiente aumento de responsabilidades por el mismo sueldo, es muy probable que si la política seguida por la administración de la municipalidad con la capacitación es aumentar responsabilidades por el mismo salario esto esté echando por tierra cualquier deseo de superación que el empleado pueda tener. En las municipalidades donde los empleados reciben capacitación es evidente que un buen porcentaje de los cursos que se dan no tienen que ver con las funciones del empleado lo que también significa se esta perdiendo esfuerzo y recursos en una capacitación de la que ni el empleado tendrá ningún provecho.

La existencia de manuales de operación es algo que está estipulado en la ley de municipalidades, sin embargo, estos manuales pese a que existen en las municipalidades no se utilizan y en muchas se habla de manuales que no han sido actualizados, principalmente los manuales de organización y de evaluación y calificación de méritos. La correcta aplicación de estos manuales ayudaría mucho a las municipalidades a identificar y a hasta cierto punto medir el rendimiento de los empleados, sin embargo, si consideramos que los empleados en una municipalidad no están por capacidad sino por compadrazgos políticos cualquier evaluación al personal no tiene ninguna razón de ser, pero por otro lado, este podría ser un mecanismo para prevenir esta situación.

Manejo financiero. Casi todas la municipalidades estudiadas no hacen una planificación financiera, es decir que no elaboran un plan financiero de la municipalidad. En este sentido el tipo de planificación que utilizan es presupuestario. La planificación financiera solo se encuentra presente en las municipalidades más desarrolladas, aunque por el tipo de presupuesto analizado pareciera que la presupuestación la basan en un incremento de porcentajes y no en un análisis profundo de la ejecución presupuestaria y de los estados de resultados que se generaron en el ejercicio anterior. Por lo que de una forma u otra es necesario revisar el protocolo del manejo financiero que las

municipalidades utilizan.

En lo que se refiere a contabilidad, en todas las municipalidades se lleva una contabilidad presupuestaria, es decir aquella contabilidad que sirve solo para efectos de elaboración de presupuesto, sin embargo, en las municipalidades más desarrolladas cuentan con sistemas contables computarizados por lo que sería relativamente fácil establecer un sistema de contabilidad financiera que les permite generar los reportes financieros que se deberán utilizar en la planificación.

Infraestructura y logística. Dependiendo del nivel de acción en el municipio, la municipalidad puede o no carecer de algunos elementos que le impidan alcanzar su misión. En el caso de las municipalidades bajo estudio se encuentran algunas que tienen una alta capacidad logística, sin embargo, hay otras como Patuca que carece de servicios de luz eléctrica, vehículo e instalaciones poco adecuadas para la realización de las actividades diarias. Desde el punto de vista operativo, la infraestructura y logística ha sido una de las principales limitantes en el accionar del gobierno municipal, sin embargo, ante la tendencia de privatizar la operación de los servicios municipales, la infraestructura y logística no serán determinantes, por lo que el gobierno puede centrarse más en las acciones de planificación y legislación municipal.

Manejo de procesos organizacionales. Los procesos organizacionales es la dinámica que sigue la municipalidad a lo interno en materia de *planificación, toma de decisiones, comunicación, monitoreo y evaluación*.

Todas la municipalidades desarrolladas tienen *procesos de planificación* internos, no obstante, Catacamas, una municipalidad que ha recibido mucho apoyo en ese sentido no lo está aplicando. En las municipalidades pequeñas, los procesos de planificación son anuales y solo con el objetivo de cumplir con el requisito para que el presupuesto les sea aprobado.

En los *procesos de toma de decisión* la mayoría está centralizada en el alcalde, principalmente en las municipalidades pequeñas. En el caso de Guaimaca, existe una apertura a los mandos intermedios para que puedan tomar decisiones que no comprometan la estabilidad de la municipalidad.

Algo que es común en todas las municipalidad, sin excepción, es que no cuentan con *procesos de comunicación interna*, si bien algunas tienen una oficina de información o relaciones públicas, ésta se enfoca solo hacia fuera de la municipalidad, olvidándose de las dinámicas internas.

La ausencia de este tipo de procesos obliga a pensar en una estrategia de comunicación interna que dinamice el flujo de información entre los empleados y la corporación municipal y viceversa.

En cuanto al *monitoreo y la evaluación*, tanto interna como externa del desempeño en las municipalidades no existe en ninguna. Algunos alcaldes expresaron que el monitoreo para ellos es la actividad política que desarrollan y que los indicadores más fehacientes son las obras que el gobierno municipal realiza.

C. Desempeño organizacional

Capacidad financiera. Entre las municipalidades evaluadas solamente, El Progreso y Guaimaca, cuentan con cierta capacidad financiera como para hacer frente compromisos económicos para obras sociales, el resto, entre ellas Catacamas, no cuentan con capacidad financiera debido a que sus gastos son mayores que sus ingresos.

Esto es determinante para que una municipalidad pueda impulsar su desarrollo sin depender de las ayudas del gobierno central, no olvidando que uno de los componentes de la descentralización es la descentralización fiscal.

Capacidad técnica. La capacidad técnica vista desde la perspectiva como fue presentada en los resultados, ninguna de las municipalidades estudiadas la tienen, pues muchas veces aunque tengan acceso a los recursos o cuenten con todos los elementos necesarios para la solución de los problemas del municipio, esto no se alcanza debido a la poca habilidad de la municipalidad para combinar todos los factores buscando la mejor respuesta.

En este sentido es preciso entonces establecer mecanismos que fomenten el desarrollo de la capacidad técnica en las municipalidades.

5.4 Propuesta de desarrollo institucional municipal para el manejo de los recursos naturales

5.4.1 Antecedentes

Las municipalidades son instituciones frágiles en las que se ha descargado la gran responsabilidad de sacar adelante el desarrollo de un municipio y de sus habitantes. Segundo, pese a esa fragilidad poseen fortalezas que es posible aprovechar para lograr

un desarrollo institucional sostenible y que este desarrollo se vea reflejado el manejo de los recursos naturales y el ambiente municipales.

Aunque no todas las municipalidades tienen las mismas condiciones es posible identificar algunas fortalezas que son comunes a todas ellas, por ejemplo los gobiernos son electos por el pueblo; todas en mayor o menor medida tienen recursos naturales que proteger y aprovechar; el uso de la planificación (estratégica, de desarrollo o anual) se hace en todas; al poder elegir entre varios aspirantes el pueblo puede escoger las mejores personas para gobernar; la demanda, cada vez más alta de recursos debe de obligar a las autoridades locales a intensificar la captación de ingresos del mismo municipio; y, cada día hay más apoyo para el desarrollo de la municipalidad y el municipio (hasta ahora se ha buscado más el desarrollo del municipio, sin mejorar institucional y organizacionalmente a la municipalidad) entre otros.

Entre las debilidades que poseen y que es posible eliminar se encuentran: las organizacionales; los CODEM no ejercen en su dimensión requerida en los municipios; los recursos naturales no se conciben como una piedra angular para el desarrollo del municipio; no hay un ordenamiento territorial del municipio, los egresos son más altos que los ingresos; poca visión por parte de las autoridades electas; y catastros incompletos entre otros.

5.4.2 La propuesta desarrollo institucional municipal para el manejo de los recursos naturales

La presente Propuesta de Desarrollo Institucional Municipal para el Manejo de los Recursos Naturales se basa sobre el hecho que las municipalidades son organismos de desarrollo pues su fin ultimo es de lograr el desarrollo del municipio y sus habitantes, lo que la convierte en una institución y una organización al mismo tiempo (De Souza Silva, Cheaz Pelaez y Calderon Romero 2001).

En Vista de lo anterior es preciso establecer la diferencia entre institución y "institución" y "organización". Entenderemos por "**institución municipal**" a la establecida en la Constitución de la República y e la Ley de Municipalidades así como al conjunto de normas y reglas que influyen la percepción, las decisiones y las acciones de la mayoría de los que integran la municipalidad y las de los actores sociales del contexto municipal. Por su parte la "**organización municipal**" se refiere a la infraestructura, recursos materiales y personal que la integran. Este término se refiere también a la distribución

espacial de la infraestructura y recursos materiales y, la estratificación funcional que asigna roles a las personas en el espacio material de la municipalidad. (De Souza Silva, Cheaz Pelaez y Calderón Romero 2001).

Para que las municipalidades puedan convertirse en gobiernos locales, autónomos, eficaces y eficientes se requiere de un Desarrollo Institucional al interior del espacio municipal, y de un Desarrollo Organizacional del Gobierno Municipal. Es decir, se requiere que evolucionen las normas y reglas que definen las relaciones entre los actores locales y se requiere una modernización de la organización municipal para desempeñar mejor sus funciones dentro del contexto institucional local y nacional.

5.4.2.1 Imagen objetivo del municipio hondureño

La propuesta de Desarrollo Institucional Municipal que se propone está orientada a la realización de una imagen objetivo del municipio hondureño, conforme a la cual:

- El Gobierno Municipal está consolidado institucionalmente, es autogestionario por ejercer a plenitud su autonomía, en tanto cuenta con condiciones técnicas y financieras (recursos propios) para ejercerla.
- El Gobierno Municipal satisface adecuadamente las demandas de la sociedad y cumple con eficiencia en la prestación de los servicios de su responsabilidad, bajo un esquema de colaboración con los otros niveles de gobierno.
- La sociedad civil participa activamente con la gestión municipal, ejerce el control sobre ella y sobre la calidad de los servicios municipales.
- El municipio dinamiza la economía y el desarrollo local y consigue el manejo racional de los recursos naturales presentes en su espacio municipal.

5.4.2.2 Objetivos

General

Elevar la capacidad de gestión de los gobiernos municipales y de las organizaciones sociales, para que ejerzan cabalmente su autonomía, los primeros y para el cumplimiento de sus tareas, los segundos, a fin de lograr la participación de todos los actores locales, articular sus acciones con los demás niveles y políticas de gobierno, generar condiciones

que impulsen el desarrollo local, integral y sostenible, avanzando así en la lucha contra la pobreza y a favor de un manejo racional de los recursos naturales en el municipio.

Específicos:

- Promover una mayor *autonomía financiera* (mediante el fortalecimiento de sus rentas propias) y una mayor *eficiencia operativa* (mediante mecanismos de cooperación y alianza con socios comunitarios, del sector productivo, con otros municipios, o con otros niveles del propio gobierno) a través de un *enfoque gerencial* de la gestión del Gobierno Municipal orientada a lograr mejores resultados para la comunidad y el manejo de los recursos naturales.
- Consolidar el desarrollo de las organizaciones sociales y de sus capacidades para ejercer una participación efectiva en la *gestión del desarrollo local* y propiciar una *participación social* plena de todos los actores locales.
- Establecer un marco local de apoyo al *desarrollo institucional municipal* que integre a los sectores y a la cooperación internacional, articulando y canalizando de manera ordenada las acciones de apoyo al Gobierno Municipal y Organizaciones Sociales, a través de las instancias departamentales correspondientes.
- Promover una visión de desarrollo integral de los recursos naturales de municipio con el apoyo decidido de la municipalidad y la participación efectiva de la sociedad en el manejo de los recursos naturales municipales.

5.4.2.3 Etapas del proceso

1. **Hacer una interpretación de la legislación hondureña:** esta interpretación sería para determinar con claridad cual es el papel de la municipalidad en el manejo integral de los recursos naturales. Es decir determinar con claridad cuales son las responsabilidades y atribuciones que otorga la ley de municipalidades; de descentralización del estado; y otras leyes sectoriales.
2. **Motivación y acuerdos básicos:** con Alcaldes, Concejos Municipales de Desarrollo, para conseguir una participación decidida en el proceso del DIM; el acuerdo se concreta en un compromiso a nivel de la sociedad y en un Convenio Interinstitucional en el que interviene, además, la gobernación departamental.

3. **Diagnóstico:** El diagnóstico a los Gobiernos Municipales y a las Organizaciones Sociales es el inicio del proceso. En el primer caso, las áreas analizadas son: gestión estratégica, gestión económico-financiera, gestión administrativa, gestión de recursos humanos, gestión de servicios públicos (incluye servicios para: el desarrollo humano, el desarrollo sostenible, el desarrollo económico, los servicios normativos y servicios varios), gestión de relaciones interinstitucionales, gestión de recursos naturales y gestión política. Para cada una de estas áreas será preciso generar los respectivos indicadores que permitan evaluar el desempeño de la municipalidad. En el segundo caso, el diagnóstico apunta a establecer la capacidad de las organizaciones sociales para participar adecuadamente en todas las fases de la gestión del desarrollo local y del manejo integrado de los recursos naturales.
4. **Planificación:** esta etapa pretende incorporar la planificación estratégica como elemento indispensable del accionar municipal. Dentro de esta planificación se deberá reforzar iniciativa de la elaboración de planes estratégicos de manejo integral de recursos naturales.
5. **Ejecución.** Incluye: la preparación de términos de referencia y contratación de oferentes; y la ejecución de acciones propiamente dicha. Para ello será necesario elaborar los planes operativos anuales y de medio plazo sobre los que se sustente la ejecución.
6. **Seguimiento y evaluación de resultados.** con esta etapa se pretende asegurar el éxito del proceso a través del seguimiento y evaluación continua que permita realizar las acciones correctivas a tiempo.

5.4.2.4 Resultados esperados

A nivel Nacional:

1. Otorgar los recursos que por ley le corresponden a las municipalidades a manera de garantizar un buen desempeño de las municipalidades en el desarrollo local y el manejo de los recursos naturales
2. Fortalecer a las municipalidades, considerando las características inherentes a su categorización, en aspectos institucionales, organizacionales, de recursos humanos, recursos financieros.
3. Coordinar las acciones de fortalecimiento municipal que realizan entidades

estatales, ONG's, fundaciones y en general cualquier grupo u organización que realice o pretenda realizar acciones en tal sentido.

A nivel municipal:

A nivel municipal se pretende alcanzar:

- Sociedad más beligerante y activa trabajando a la par de la municipalidad.
- Planes de desarrollo municipal integrales.
- Planes de manejo de recursos naturales y ambientales del municipio.
- Planes de manejo integral del recurso hídrico.
- Planes de ordenamiento territorial.
- Fortalecimiento de los mecanismos de generar recursos locales para la gestión ambiental y el manejo de los recursos naturales.
- Corporaciones Municipales cuentan con mayores elementos para la toma de decisiones en la administración del municipio.
- Establecimiento de herramientas básicas para el fortalecimiento municipal.

La Estrategia contempla la aplicación de procesos de Desarrollo Institucional Municipal en grupos meta de municipios buscando con esto actuar sobre la base de la sociedad y promover una participación más activa de la misma traducida en acuerdos y compromisos de trabajo.

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

6.1 Conclusiones

1. En la legislación hondureña existe una sectorialización de la forma en que se deben manejar los recursos naturales a nivel nacional. Este enfoque es adoptado por las municipalidades con el resultado de la visión sectorializada también a nivel local.
2. Los criterios de manejo del recurso bosque que usan las municipalidades, son los establecidos por la AFE-COHDEFOR, es decir que las municipalidades se ajustan a la normativa establecida por el servicio forestal.
3. Las municipalidades que cuentan con recursos naturales no los manejan desde una óptica de desarrollo municipal.
4. Existe mucha dispersión en la legislación hondureña referente al papel que las municipalidades deben jugar en el manejo de los recursos naturales, lo cual dificulta el análisis y comprensión por parte de los alcaldes y muchas veces de los proyectos que trabajan con ellas.
5. Con el sistema de contabilidad actual, no es posible determinar los gastos que las municipalidades efectúan por manejo de recursos naturales (bosque, agua o territorio) y por lo tanto es imposible realizar estudios financieros.
6. La evaluación económica y financiera por si sola no basta para clasificar y valorar el desempeño de una municipalidad, por ello es preciso contar con una evaluación cualitativa de la misma, para conocer con mayor precisión la situación institucional real de la municipalidad.
7. Los recursos naturales, pese a la importancia que se les asigna en los presupuestos, no se consideran como puntos fundamentales para el desarrollo local por parte de las municipalidades.

8. Las municipalidades en el área del FPPL dejan en manos de los proveedores de servicios técnicos, la obligación para elaborar y ejecutar los planes de manejo de las cuencas hidrográficas. Por lo tanto no asumen una responsabilidad directa en el administración de las mismas a excepción de la municipalidad de Catacamas en las que la UMA es la encargada.
9. El factor político afecta el desempeño de las municipalidades en el aprovechamiento de recursos naturales dentro del municipio. Por ejemplo, una de las municipalidades no ejecutó planes operativos de manejo de bosque por diferencias políticas con la comunidad presente en la zona de aprovechamiento.
10. Algunas municipalidades le dan más énfasis a la protección del medio ambiente y menos al aprovechamiento de los recursos naturales presentes en sus términos municipales, principalmente el bosque, pues éste lo dedican a la protección de fuentes de agua.
11. Las municipalidades, por su poca capacidad de gestión, no aprovechan el apoyo que ofrecen una serie de proyectos presentes en la zona. Además no reciben apoyo de proyectos que no atienden en una forma efectiva las necesidades de las municipalidades.
12. El ordenamiento territorial es un tema que no es impulsado en las municipalidades, pues no se percibe al territorio como un recurso aprovechable para el desarrollo municipal.
13. Algunos proyectos entienden por fortalecimiento municipal solo a la entrega de equipo y capacitación y no existe un seguimiento o monitoreo de dichas acciones.
14. No prevalece una estandarización de los sistemas contables utilizados por las municipalidades, ya que éstas utilizan diferentes sistemas que dificultan la sistematización de la información contable y financiera generada en las

municipalidades.

15. Realizar estudios que ayuden a afinar en forma más precisa la elaboración de un índice de desarrollo municipal, para contar con una herramienta que permita evaluar objetivamente el desarrollo organizacional e institucional de una municipalidad.

6.2 Recomendaciones

1. Reorganizar el municipio mediante el fortalecimiento de la participación ciudadana así como abrir espacios de diálogo, participación y concertación de los diferentes actores locales en términos del desarrollo municipal y del manejo de los recursos naturales.
2. Establecer mecanismos de monitoreo y evaluación formales que permitan evaluar la eficiencia y la efectividad global con que está trabajando la municipalidad.
3. Con el objeto de mejorar, integrar y hacer efectivo el sistema presupuestal municipal, el alcalde puede conformar un órgano asesor y consultivo del gobierno en materia de política fiscal. Dicho Consejo estaría integrado por el alcalde, quien lo presidiría, el tesorero, el jefe de control tributario, el jefe de contabilidad y presupuesto y el jefe de catastro, o los jefes de las áreas relacionadas con la administración financiera municipal.
4. Brindar más apoyo a las municipalidades en materia de contabilidad de costos y de generación de estados financieros básicos, con el fin de buscar una diferenciación más clara de los costos en que incurre la municipalidad en las distintas actividades y de esta forma tener información para la elaboración de presupuestos.
5. Establecer un sistema de información financiero municipal a manera de facilitar la sistematización y el acceso a información financiera y contable de las

municipalidades e identificar mecanismos apropiados para que alimenten a este sistema municipal de información.

6. Realizar estudios del comportamiento del gasto de las municipalidades, ya que muchas veces se conocen las fuentes de ingresos, pero se desconoce el rubro de gasto específico dentro de la municipalidad.
7. Rescatar las habilidades administrativas de algunos empleados de algunas municipalidades, que con recursos y tecnologías limitadas cuentan con habilidades especiales en el manejo de las finanzas.
8. Buscar una planificación integral del desarrollo municipal en la que se destaque la importancia de los recursos naturales en términos del desarrollo del municipio.
9. Buscar mecanismos para prevenir el cambio de personal ante cada inicio de gobierno.
10. Contemplar en la legislación nacional leyes más proactivas en vez de la coercitivas. Es decir, leyes que estimulen o que incentiven la participación ciudadana en el manejo de los recursos naturales.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- AFE-COHDEFOR. 1996. Análisis del subsector forestal de Honduras. Tegucigalpa, HN. Graficentro Editores. 496 p.
- AFE-COHDEFOR. 1998. 40 meses de labor rescatando la soberanía del ámbito forestal hondureño. Tegucigalpa, HN. Graficentro Editores. 130 p.
- Becker, B. 1997. Sustainability assessment: A review of values, concepts, and methodological approaches. Washington, US. Consultative Group on International Agricultural Research. 63 p.
- CLAD(Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CL). 1995. Descentralización y Municipios en América Latina: Necesidades de Información de los Gobiernos Locales. (en línea). Santiago, CL. Consultado 27 Ene. 2001. Disponible en <http://www.idrc.ca/socdev/pub/ciad/ch5.html>
- Congreso Nacional de Honduras. 1993. Ley General del Ambiente. La Gaceta, Tegucigalpa, HN, Jun. 30:1.
- De Souza Silva, J.; Cheaz Pelaez, J.; Calderon Romero, 2001
- DGAATM(Dirección General de Asesoría y Asistencia Técnica Municipal, HN). 1999. Programa de desarrollo municipal. Tegucigalpa, HN, DGAATM. s. p.
- DGAATM(Dirección General de Asesoría y Asistencia Técnica Municipal, HN). s. f. Ley de municipalidades su reglamento y anexos. Tegucigalpa, HN, DGAATM. 194 p.
- Faguet, J. P. 1997. Decentralization and local government performance. s.n.t.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, IT). 1999. Situación de los bosques del mundo. Roma, IT, FAO. 155 p.
- Finot, I. 2001. Descentralización en América Latina: teoría y práctica. Santiago de Chile, ILPES. 133 p.
- Forero, C; Hidalgo, C; Jiménez, G; Ortiz, M; Pulido, S. 1997. Descentralización y participación ciudadana. Santa Fe Bogotá, CO, Tercer Mundo. 221 p.
- Guevara, M. 2000. Papel de los gobiernos locales de Centro América en la gestión de los recursos naturales y forestales. (correo electrónico). San José, CR, RUTA.
- Javed Burki, S.; Perry, G. E.; Dillinger, W. R. 1999. Más allá del centro: la descentralización del Estado. Washington D. C., Banco Mundial. 129 p.
- Jouravlev, A. 2001. Administración del agua en América Latina y el Caribe en el umbral del siglo XXI. Santiago, CL, CEPAL. 77 p. (serie recursos naturales e infraestructura).

- Kaimowitz, D. 2000. El Papel de las Corporaciones Municipales en las Actividades de Recursos Naturales del Proyecto de Administración de Areas Rurales (PAAR). (correo electrónico). San José, CR.
- Kaimowitz, D; Pacheco, P; Jonson, J; Pávez, I; Vallejos, C; Vélez, R. 1999. Los gobiernos municipales y los bosques en las tierras bajas de Bolivia. Eds. D Brown; K Schreckemberg. 17 p. (Serie de la Red forestal para el desarrollo rural no. 24).
- Kaimowitz, D.; Vallejos, C.; Pacheco, P.; López, R. s. f. Municipal governments and forest management in lowland Bolivia. s.n.t. 30 p
- Larson, A. M. 2001. Recursos forestales y gobiernos municipales en Nicaragua: hacia una gestión efectiva. Trad. C. Ferreira. Managua, NI., UCA. 82 p.
- López R., G. 1999. Retos de la implementación de descentralización en Honduras y el rol de entidades no gubernamentales. s. n. t.
- Lusthaus, Ch.; Adrien, M. H.; Anderson, G.; Carden, F. 1999. Enhancing organizational performance: a toolbox for self assessment. Ottawa, CA., IDRC. 129 p.
- Martínez, H. 2000a. La administración municipal en el manejo de los recursos renovables en Guatemala. GT. 63 p.
- _____. 2000b. Guía para el establecimiento de oficinas municipales de administración de recursos naturales/forestales en Guatemala. GT. 42 p.
- Ministerio de la Presidencia, HN. 1993. Cuadernos de Descentralización No. 2: categorización municipal. s. n. t. 240 p
- Morell, MG; Paveri, M. Evolución de las instituciones forestales gubernamentales en América Latina: como mejorar su acción. Unasylva 45(178):31-37.
- Moreno, A. 1994. Ajuste estructural y modernización agrícola en Honduras: Una visión crítica. Tegucigalpa, HN. Escuela Agrícola Panamericana. 79 p.
- Ortiz Valdez, S. 1998. La evaluación organizacional vs. la administración estratégica. (en línea). México D. F. Consultado 8 Ago. 2001. Disponible en <http://www.itesm.org.mx>
- Pacheco, P. 2000. Avances y desafíos en la descentralización de la gestión de los recursos forestales en Bolivia. La Paz, BO, CIFOR. 65 p.
- Ramírez Padilla, Ch. 1999. Contabilidad administrativa. 5. ed. México D. F., McGraw Hill. 488 p.
- Richards, M; Navarro, G; Vargas, A; Davies, J; 1996. Descentralizando el manejo y conservación forestal en América Central. 63 p.
- Segura, O; Kaimowitz, D; Rodríguez, J. Eds 1997. Políticas forestales en Centro América:

Análisis de las restricciones para el desarrollo del sector forestal. San Salvador, SV. 348 p.

Seminario-Taller Aspectos institucionales básicos del desarrollo municipal (1999, Tegucigalpa, HN). 1999. Informe final. DGAATM. Tegucigalpa, HN, SGJ. 20 p.

Vice Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, SV. Oficina de Planificación Estratégica. 2000. Plan nacional de ordenamiento y desarrollo territorial (en línea). San Salvador, SV. Consultado 3 Feb. 2001. Disponible en <http://www.vmvdu.go.sv>

Victory, M. 2001. Gobiernos locales en Latinoamérica. (en línea). Consultado 31 Ago. 2001. Disponible en <http://www.cidob.org/Castellano/Publicaciones/Afers/47victory.html>

World Bank Institute. 1999. Decentralization: briefing notes. Ed. J. Litvak and J. Seddon. s.n.t. 110 p

Zamorano 2000. Manejo de cuencas: instituciones, políticas y actores. Tegucigalpa, HN, Zamorano Press. 245 p.

ANEXOS

Anexo 1. Competencias y atribuciones en materia ambiental de las municipalidades en Centroamérica

Materia	Panamá	Costa Rica	Nicaragua	Honduras	El Salvador	Guatemala
Ordenamiento Territorial	<p>Dictar medidas a fin de proteger y conservar el medio ambiente (Ley Munic. Art. 17 inciso 21)</p> <p>En coordinación con la Autoridad Nacional del Ambiente velar por los usos del espacio en función de sus aptitudes ecológicas. (Ley Amb. Art 22)</p>	<p>Definir y ejecutar políticas nacionales de ordenamiento territorial (Ley Amb. Arto 28)</p> <p>Considerar en los planes o autorizaciones de uso y aprovechamiento de recursos naturales, criterios de sostenibilidad. (Ley Biodiversidad Arto. 52)</p>	<p>Monitorear el uso del subsuelo, de conformidad de la ley de la materia y ente estatal correspondiente (Ley Municipal Arto 7, Inciso 5)</p> <p>Desarrollar conservar y controlar el uso racional del medio ambiente y los recursos naturales...monitoreo, vigilancia. (At 7, Inciso 8)</p> <p>Emitir opinión respecto a los contratos de concesiones de explotación de los RRNN (Ley Munic. Art.7 literal a)</p>	<p>En conjunto con los entes centralizados desarrollar el plan de ordenamiento territorial. (Ley Amb. Art.11)</p> <p>Ordenación del desarrollo urbano a través de planes reguladores de las ciudades, incluyendo el uso del suelo, vías de circulación, regulación de la construcción, servicios públicos municipales, saneamiento básico y otras similares. (Art.29 literal a),</p>	<p>Regulación y explotación turística y deportiva de lagos, ríos, islas y bahías. (Código Munic. Art. 4 inciso 7)</p> <p>El incremento y protección de los recursos renovables y no renovables. (Art. 4 inciso 10)</p> <p>Incorporación del régimen ambiental en los planes de ordenamiento territorial y de desarrollo (Ley Amb. Art. 13)</p>	<p>Formular y ejecutar planes de ordenamiento territorial y de desarrollo integral de su municipio en los términos establecidos por las leyes. Respetar los monumentos y edificios de valor histórico y cultural de las poblaciones. (Código de Munic Art 112)</p>

<p>Forestal</p>	<p>Contribuir y colaborar en cooperación con otras autoridades a la extinción de incendios forestales (Ley Forestal Art 17)</p> <p>Brindar pleno apoyo al Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables (INRENARE) (Art 41)</p> <p>En coordinación con el INRENARE, autorizar el establecimiento de industrias de transformación (Art 52)</p> <p>Los permisos de roza y quema podrán ser comisionados al Alcalde de forma temporal por el INRENARE (Art 72)</p>	<p>Otorgar permisos de aprovechamiento, máximo de 5 árboles por Ha en terrenos de uso Agrop. y sin Bosque (Ley Forestal Art 43)</p>	<p>Autorizar en coordinación con el MARENA el marcaje y transporte de árboles y madera para controlar su racional aprovechamiento (Ley Munic Art. 8 inciso c)</p> <p>Organizar comités para la prevención y control de incendios forestales. (decreto No 207. 1972)</p>	<p>Participar en las actividades de prevención, en coordinación con la AFE (Ley Amb Art. 47)</p> <p>Protección de la ecología, del medio ambiente y promoción de la reforestación (Ley Munic Art. 13)</p> <p>Suscribir convenios AFE - Municipalidades para la administración de las áreas forestales ejidales (Ley para la Modernización y el desarrollo del sector agrícola)</p> <p>Coordinación entre la AFE y las Municipalidades de las actividades necesarias para el aprovechamiento (Art. 15)</p>	<p>Ser consultadas en la elaboración y aplicación de mecanismos de mercado que faciliten y promuevan la reforestación (Ley Amb. Art77)</p>	<p>Apoyar al INAB, en la aplicación de la Ley Forestal y en ningún caso serán instancias de decisión a excepción de las disposiciones contempladas en dicha ley. (Ley Foresta Arto 8)</p> <p>Coadyuvar en la formulación y realización de programas educativos forestales y ser portavoces del INAB.</p> <p>Prevenir y combatir incendios forestales. (Artc 36)</p> <p>Emitir licencias para la tala de árboles en los perímetros urbanos, para volúmenes menores de diez metros cúbicos por licencia por finca por año, (Arto.54)</p> <p>Ejecutar sistemas de vigilancia para evitar los aprovechamientos ilegales de productos forestales. (Arto 58).</p>
------------------------	---	---	---	--	--	---

Contamina- ción	Dictar normas de calidad ambiental (Ley Amb. Art 36)	Prevenir y controlar la contaminación del ambiente, considerando elementos para la salud ambiental. (Ley Amb. Art 60)	Coordinar con el MARENA el monitoreo y control de fuentes fijas y móviles de contaminación (Ley Amb. Art 111)	<p>Control de actividades que no sean consideradas altamente riesgosas, pero que afecten en forma particular el ecosistema existente en el Municipio y el control de la emisión de contaminantes (Ley Amb. Art. 29)</p> <p>Otorgar permiso para la construcción de industrias que contaminen el ambiente, con el previo dictamen de la Secretaría de Estado en el Despacho del Ambiente (Art. 52).</p> <p>Contaminación atmosférica, esta consiste en la supervisión del cumplimiento de las normas regidas sobre la contaminación del aire (Art. 59-60).</p>	Evitar deteriorantes del medio ambiente, controlar y vigilar las actividades que provoquen contaminación (Ley Amb. Art.42)	Garantizar apoyo a la CONAMA para el cumplimiento de las leyes (Ley Amb Art 28).
--------------------	--	---	---	---	--	--

<p>Recursos Hídricos</p>	<p>Ninguna directa</p>	<p>Vigilancia y control de concesiones de explotación de materiales en cauces y playas (Ley de Aguas Art.70)</p> <p>Velar por el cumplimiento de las normas de la Ley de Aguas (Ley de Zonas Marítimas terrestre Art 3)</p> <p>Dictar y hacer cumplir medidas de conservación o protección de las zonas marino costeras(Art17)</p>	<p>Incluir en los programas relacionados con higiene ambiental un capítulo sobre manejo, obtención, reserva y uso del agua (Ley Amb. Art 75)</p>	<p>Manejo, protección y conservación de las cuencas y depósitos naturales de agua. (Ley del Amb Art. 30)</p> <p>Protección y conservación de las fuentes de abastecimiento de agua a las poblaciones incluyendo la prevención y control de su contaminación y la ejecución de trabajo de reforestación (Art. 29).</p> <p>Velar por el cumplimiento de la ley ambiental y control de cualquier tipo de instalación en las áreas de influencia de las fuentes de abastecimiento de agua, la extracción de piedra y arena, etc., (Art. 33).</p>	<p>En coordinación con el Ministerio del Ambiente proteger los recursos naturales de la zona costero-marina. (Ley Amb. Art 72)</p>	<p>Garantizar apoyo a la CONAMA para el cumplimiento de las leyes (Ley Amb Art 28).</p>
<p>Áreas Protegidas</p>	<p>Tomar concesiones de administración y servicios de áreas protegidas, mediante la delegación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. (Ley Amb. Art 66)</p>	<p>Administración de monumentos naturales. (Ley Amb. Art 32)</p>	<p>Presentar iniciativas de Ley (Constitución política Art 140)</p> <p>Declarar y establecer parques ecológicos municipales (Ley Munic. Art 7)</p>	<p>Creación y mantenimiento de parques urbanos y de áreas municipales, sujetas a conservación. (Ley Amb. Art. 29).</p> <p>Participar en el establecimiento, administración y desarrollo de las áreas naturales protegidas.(Art. 37)</p> <p>Ser consultadas por el estado para la creación de áreas protegidas (Art. 39).</p>	<p>Tomar la gestión de las áreas protegidas, mediante la delegación del Estado (Ley Amb. Art.81)</p>	<p>Colaborar con el CONAP para la aplicación de la Ley, estando contemplada en este grupo las Alcaldías. (Ley Amb. Art. 86)</p>

Educación Ambiental	Colaborar con INRENARE en el estímulo y la difusión de conocimientos ambientales (Ley Forestal Art.111)	Fomentar en los procesos educativos la inclusión de la variable ambiental (Ley Amb. Art 32)	Ninguna directa	Promoción del turismo, la cultura, la educación, la protección de la ecología y del medio ambiente. (Ley Munic. Art 12)	Ninguna directa	Ninguna estipulación directa
---------------------	---	---	-----------------	---	-----------------	------------------------------

Fuente: Guevara 2000.

Anexo 2. Categorización municipal

Variables	Municipalidad A	Municipalidad B	Municipalidad C	Municipalidad D
Población (hbts)	60.000+	20.000-59.999	5.000-19.999	< 5.000
Composición demográfica	> 60% de población urbana	< 60% PU > 40% PR	< 40% PU > 60% PR	< 10% de población urbana
Necesidades básicas satisfechas	> 70% satisfechas	> 50% y < 70% satisfechas	> 30% y < 50% satisfechas	> 10% y < 30% satisfechas
Distrib. poblacional*	50%PR y 50%PUC	60%PR y 40%PUC	70%PR y 30%PUMC	80%PR y 20%PUAD
Estructura administrativa	Estructura avanzada <ul style="list-style-type: none"> Secretario Tesorero Un. de planif. Obras públicas Of. des. com. Emp. de servicios Otros 	Estructura media <ul style="list-style-type: none"> Tesorero Func. operativ. Of. de catastro Emp. de serv. 	Estructura mínima requerida <ul style="list-style-type: none"> Tesorero Secretario Func. operativos Of. de catastro 	Estructura insuficiente <ul style="list-style-type: none"> Carecen de algunas dadas condiciones descritas para la estructura mínima requerida
Personal	Estructura avanzada <ul style="list-style-type: none"> > de 50 personas 30% administrativo 70% operativo Altamente capacit. Esp. y flex. de func. Reg. de trabajo Salarios buenos Políticas de bonif. Est. adm. matricial 	Estructura media <ul style="list-style-type: none"> 30-50 personas 40% administrativo 60% operativo Capacitados Esp. de func. Reg. de trabajo Sal. medios 	Estructura mínima requerida <ul style="list-style-type: none"> 10-20 personas 30% operativo 70% admintivo. Med. capacitac. Esp. de func. Acceso medio a capac. Reg. de trabajo Salarios bajos 	Estructura insuficiente <ul style="list-style-type: none"> < 10 personas 90% operativos Baja capacitación Múltiples func. Sin acceso a capacitación Sin delimit. de funciones Bajos salarios No reglamento de personal
Presupuesto anual	<ul style="list-style-type: none"> > Un millón de Lps en ingresos 30% gastos generales 70% gastos inver. pública 80% de recaudo promedio de ingresos 	<ul style="list-style-type: none"> > 500,000 Lps en ingresos y menos de un millón 30% gastos generales 70% gastos inver. pública 70% de recaudo de ingresos 	<ul style="list-style-type: none"> > 300,000 Lps y < 500,00 en ingresos 50% gastos generales 50% gastos inver. pública 60% o menos de recaudo de ingresos 	<ul style="list-style-type: none"> < de 300,000 Lps en ingresos 60% gastos generales 40% o menos en gastos inver. pública 60% o menos de recaudo promedio de ingresos
Procedimientos	Municipios con planes de desarrollo municipal, de gobierno, de inversión con participación ciudadana, catastro, inventario de bienes y de ejidos, manuales de funcionamiento, registro de habitantes, presupuesto por programas, registro de propietarios entre otros	Municipio con por lo menos 80% de los procedimientos de la categoría A	Municipio con 50% de los procedimientos de la categoría A	Municipio con menos 50% de los procedimientos de la categoría A

Continuación.....

Categoría	Municipalidad A	Municipalidad B	Municipalidad C	Municipalidad D
Equipos	Municipios con equipos de obras públicas, desarrollo agrícola, salud y de apoyo administrativo	Municipios con por lo menos dos tipos de estos equipos	Municipios con un solo tipo de equipo	Municipios con ningún equipo
Participación y Organización Comunitaria	Cuentan con un patronato por vecindario, mas de 8 asociaciones privadas, cámara de industria y comercio, mínimo de 5 OPD's, realizan por lo menos 5 cabildos al año, reúnen al menos 4 veces al año al CODEM, disponen de sistemas de contratación con comunidades, tienen cuando menos una junta de usuarios de servicio público, y una junta cívica	Municipios con 70% a 50% de lo mencionado en la categoría A	Municipios con 50% a 30% de lo mencionado en la categoría A	Municipios con menos del 30% de lo mencionado en la categoría A
Localización e Infraestructura regional	Municipios ubicados en las regiones 1 o 2, que pertenecen a zonas de puerto, turística o cabecera municipal	Municipios ubicados en las regiones 2 o 3, que pertenecen a cabecera municipal y sean zonas de puerto o turística	Municipios ubicados en las regiones 4 o 5, que no sean cabecera municipal ni zonas de puerto	Municipios ubicados en las regiones 6, 7 u 8, ubicados en áreas de frontera independientemente de ser cabecera o zonas de puerto

Continuación.....

Categoría	Municipalidad A	Municipalidad B	Municipalidad C	Municipalidad D
Infraestructura de Servicios	Municipios con vías principales o secundarias en buen estado, comunicadas con todas sus aldeas y caseríos, con 80% de servicios de telefonía, recursos de agua, bosques, suelos	Municipios con menos de 80% y mas de 50% de las especificaciones descritas en categoría A	Municipios con menos de 50% y más de 20% de las especificaciones descritas en categoría A	Municipios con menos de 20% de las especificaciones descritas en categoría A

	adecuados a las demandas municipales, con al menos uno o dos centros de producción, dos de comercialización y dos de acopio			
Problemas sensitivos*	Municipios especialmente con problemas del grupo 3	Municipios fundamentalmente con problemas del grupo 3 y 2	Municipios con mayor frecuencia de problemas de los grupos 3 y 1	Municipios fundamentalmente con problemas de los grupos 1 y 2
Gerencia institucional	Municipios con oficinas de recursos naturales, seccional de educación, escuelas suficientes en relación a la demanda educativa, hospital regional y tres centros de salud, seccional de obras públicas, apoyo de proyectos y organizaciones internacionales (al menos tres), casa de la cultura, asistencia agrícola, cuerpo de bomberos, empresa de agua y teléfonos, médicos, maestros y programas de cooperación internacional	Municipios con menos del 80% y más del 60% de las condiciones descritas en la categoría A	Municipios con menos del 60% y más del 30% de las condiciones descritas en la categoría A	Municipios con menos del 30% de las condiciones descritas en la categoría A
de municipalidades por categoría en 1980 y 1991 respectivamente	2 y 3	4 y 9	34 y 42	242 y 235

Adaptado de: Cuadernos de descentralización: Categorización municipal. 1992

* En la parte de problemas sensitivos los indicadores serán: pobreza, seguridad ciudadana, obras de infraestructura, asentamientos humanos y viviendas, recursos naturales, gerencia pública, problemas políticos, problemas de financiación municipal y problemas de desempleo. Para efectos de categorización se agrupan así:

Grupo 1 pobreza, seguridad ciudadana y recursos naturales con problemas de extrema urgencia de atención por parte del estado.

Grupo 2 Problemas de asentamientos y viviendas, obras públicas y empleo.

Grupo 3 Problemas de gerencia pública, financiación municipal y políticos

Categorías

1980 1991

Categoría A => Municipalidades de alto desarrollo	No.	2	3
Categoría B => Municipalidades de moderado desarrollo	No.	4	9
Categoría C => Municipalidades de lento desarrollo	No.	34	42
Categoría D => Municipalidades estacionarias	No.	<u>242</u>	<u>235</u>
		282	289

Anexo 3.

Municipalidad de Dulce Nombre de Culmí

4.2.1 Recursos naturales utilizados por el municipio Dulce Nombre de Culmí

De acuerdo a las cuentas municipales, el municipio aprovecha los bosques y la canteras. El primero representa alrededor del 45% de los ingresos municipales presupuestados y las canteras el 0,06%, por lo que para efectos de este estudio se considerará al bosque como el único recurso importante para la municipalidad.

En Culmí se localiza una Unidad de Gestión Administrativa de la Administración Forestal del Estado (AFE-COHDEFOR), establecida en 1994 y desde entonces se han aprobado 10 planes de manejo.

La UGA-Culmí tiene un área total de 176.942,63 ha (1769,43 km²), pero el área bajo manejo es de 67.967,93 ha (679,68 km²).

En 1998 se creó la Unidad Municipal Ambiental como parte de un programa de desarrollo ambiental municipal y dentro de las instancias municipales es la que ha recibido más apoyo por parte de la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente (SERNA) a través del Proyecto de Desarrollo Ambiental de Honduras (PRODESAMH). Bajo este apoyo se generó una serie de documentos tendientes a fortalecer la figura de la UMA y a aumentar la cultura ambiental en el municipio.

Respecto al manejo de recursos naturales y de acuerdo a la información proporcionada por el regidor encargado de la comisión de bosques de la corporación municipal, la municipalidad cuenta con dos planes de manejo forestal autorizados (uno de 5.000 ha y el otro de 1.042 ha), ambos planes vencieron en 1998 por lo que fue necesario actualizarlos, esta actividad se hizo hasta este año.

Sin embargo, de acuerdo a los registros de la UGA-Culmí, la municipalidad cuenta con un solo plan de manejo aprobado en 1994. Este plan comprendió un área de 5.450 ha. y una duración de 4 años (1994-1998), pero solo se aprovechó de 1995 a 1997.

Sea cual fuere el área real del plan de manejo, es evidente que esta administración no realizó ningún aprovechamiento forestal.

En lo que se refiere al uso de agua potable, en el municipio existen 14 acueductos en operación y 11 en construcción, todos en el área rural. El sistema que abastece al casco urbano fue administrado por el Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillado (SANAA) hasta 1995, desde entonces la administración del sistema pasó a

manos de la municipalidad, la cual estableció una junta administradora que nunca funcionó.

Hoy día, pese a que el sistema urbano es municipal y que por ende corresponde a la municipalidad su administración, ésta nunca tomó la responsabilidad y actualmente es manejado solo por el fontanero, quien no recibe ningún tipo de control por parte de la municipalidad después del Huracán Mitch.

El fontanero tiene un registro de todas las personas que pagan y hace depósitos en una cuenta de ahorro que se abrió hasta febrero de este año en la agencia local del Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (BANADESA).

Una revisión de estos registros permitió determinar que el pago del servicio lo realizan 360 abonados, con una tarifa mínima de L. 10,00/mes y el porcentaje de mora no es mayor al 10%. Por otro lado, la cuenta de ahorro de febrero a mayo, considerando un retiro de L. 2000,00 y un ingreso mínimo mensual por pago del servicio con un 10% de mora de L. 3.240,00, en la cuenta debería de haber L. 8.744,16, sin embargo al mes de mayo había un saldo de L. 1.024,16.

Respecto al manejo de cuencas hidrográficas, no existe manejo como tal, sino protección parcial de las cuencas debido a la poca capacidad de la municipalidad.

No obstante, a mediados del año 2001 se elaboraba una propuesta para manejar la cuenca del río Blanco, que abastece a la zona urbana, para ser sometida a su financiamiento por parte del Fondo para Productores de Ladera (FPPL) del Programa de Administración de Áreas Rurales (PAAR).

En lo que a ordenamiento territorial respecta, no existe por parte de la municipalidad ningún esfuerzo por lograr este punto.

El área total del municipio es de 2.960,6 km² de los cuales, 1.332,27 km² son parte de la Reserva de la Biosfera del Río Plátano y 679,7 km² son bosques de pino. El resto del área no se conoce con exactitud su distribución.

Sobre los bosques ejidales, existe un desconocimiento del territorio forestal por parte de la corporación municipal.

En resumen, de los tres recursos naturales en cuestión en este estudio: bosque, agua y territorio, la municipalidad no ha realizado mayores esfuerzos para su ordenamiento y manejo.

La problemática del manejo de los recursos naturales, por parte de la municipalidad, enfocada desde la óptica de las limitaciones que ésta presenta para realizar una labor efectiva, es la siguiente:

- Bajo aprovechamiento del potencial forestal que tiene el municipio
- Ausencia de visión del manejo integrado del recurso hídrico (cuencas hidrográficas, sistemas de distribución y sistemas de tratamiento)
- Ausencia de un plan de ordenamiento territorial en el municipio
- Poca coordinación con proyectos existentes en la zona

4.2.2 Caracterización organizacional

A. Motivación organizacional

a. Misión y visión

A nivel de la municipalidad no existe ninguna de los dos. Pese a que el alcalde dice tener pensado algo sobre la misión no logró manifestarse sobre la misma.

b. Cultura organizacional

En la municipalidad de Dulce Nombre de Culmí se identifica una cultura organizacional basada en el poder centralizado. Esto se define así por el poder que el alcalde tiene y porque los empleados responden con sumisión a ese poder.

Pese a ello, dentro de la municipalidad existen empleados que están en contra de ese tipo de manejo y manifiestan que cada sección debe ser rentable y para eso la alcaldía municipal debe brindar mayor libertad a los empleados. Sin embargo, declararon, que cuando un ciudadano se le cobran los impuestos y se cumple con la ley, basta una conversación con el alcalde para dejar de ejercer presión.

Según el juez de policía de Culmí, la justicia no es pareja para todos los vecinos.

c. Incentivos y premios

La municipalidad carece de un sistema o mecanismos de incentivos para sus empleados.

B. Capacidad organizacional

a. Estructura municipal

La municipalidad consta solo de seis dependencias; alcaldía municipal, auditoría interna, secretaría municipal, juzgado de policía, tesorería municipal y catastro municipal y unidad municipal ambiental. El Cuadro 4.1 muestra las dimensiones funcionales y las secciones incluidas en ellas.

Cuadro 4.1 Dimensiones funcionales de la municipalidad de Dulce Nombre de Culmí.

DIMENSION	DEPENDENCIAS
Legislativa	Corporación municipal
	Auditoría interna
Dirección ejecutiva	Alcaldía municipal
	Secretaría municipal
	Juzgado de policía
Administración financiera	Tesorería municipal
	Catastro municipal
Desarrollo comunitario y ambiental	Unidad municipal ambiental

La corporación municipal es electa por el pueblo y se compone de el alcalde y ocho regidores, quienes junto al auditor municipal forman el cuerpo legislativo del municipio.

Desde el punto de vista de estructura administrativa, la corporación municipal se integró en comisiones de trabajo para atender las diferentes áreas de acción del municipio. Las comisiones integradas son medio ambiente; infraestructura; salud; educación y bosques.

b. Planificación estratégica

La municipalidad carece de un plan estratégico de desarrollo, por lo que la planificación, si se realiza, es anual.

No se cuenta con un plan de desarrollo de los recursos naturales. Los planes de manejo forestal y de cuencas hidrográficas, son esfuerzos aislados y que no obedecen a ningún lineamiento preciso.

Toda la documentación que en materia de desarrollo ambiental municipal existe, se encuentra en la UMA y de echo ésta es la única oficina dentro de la municipalidad que cuenta con un plan estratégico de desarrollo que no se aplica.

La comisión de bosque no existió durante casi todo el gobierno municipal y recién en este año se organizó con los propósitos de actualizar el plan de manejo forestal y colaborar en la campaña de protección de bosques de AFE-COHDEFOR.

c. Recursos humanos

Carga económica: La carga económica de la municipalidad es de L. 45.950,00 por mes, que corresponde a 12 empleados, ocho regidores municipales y el alcalde municipal.

Planificación de personal: No existe una planificación del personal que la municipalidad necesita para realizar sus funciones y se evidencia una concentración del mismo en dos áreas de la municipalidad, ya que el 77,7% de los empleados entrevistados se agrupa en las áreas de dirección ejecutiva (33,3%) y administración financiera (44,4%). Las áreas legislación y desarrollo social y ambiente solo agrupan al 22,2%.

Educación: Si agrupamos a los empleados en tres niveles educativos: bajo (escuela primaria y secundaria), medio (escuela técnica, secretarial y media) y alta (universitaria), la correspondencia en porcentaje es: 55,5%, 44,5% y 0% respectivamente.

Estabilidad laboral: Respecto a la estabilidad laboral, el 78% de los empleados entrevistados tiene menos de dos años de trabajar en la municipalidad. Por su parte, el porcentaje de empleados con cuatro años de trabajar en la municipalidad es de 11,0%.

Respecto a la estabilidad en el puesto, un 67% de los empleados tiene uno o menos de un año de trabajar en el puesto que actualmente ocupa y el porcentaje de quienes están en sus puestos desde que inició el presente gobierno municipal es de 11%.

Con respecto a las jefaturas de los departamentos, se encuestó a los 6 departamentos de ellos, el 33% tiene un año o menos de ocupar su puesto; y solamente un jefe (11%) ha permanecido desde que se inició el gobierno municipal.

Desarrollo de personal: En cuanto a desarrollo de personal, se determinó los niveles de capacitación del personal de la municipalidad y de un total de 10 cursos recibidos los entrevistados dijeron que 50% lo ayudan directamente, 20% indirectamente y 30% dijeron que no les ayudaban en sus funciones.

Anuado a ello no existe un manual de puestos y salarios y los procesos de planificación y búsqueda y selección de personal no se dan en la municipalidad.

Situaciones específicas que se presentaron fue la contratación de un jefe de la UMA que solo tenía seis días de estar en el puesto y por otro lado, el jefe del departamento de catastro era la última semana que trabajaba en la municipalidad.

d. Manejo financiero

Planificación financiera: No existe planificación financiera en la municipalidad,

solo se elabora un presupuesto anual que se prepara en forma mecánica, es decir sin considerar mucho el presupuesto anterior y su ejecución.

Contabilidad financiera: Dado que la municipalidad no hace informes a agentes externos no factura una contabilidad financiera y la única que lleva es la contabilidad administrativa, la cual se usa en las actividades de planeación control y toma de decisiones del gobierno municipal.

Reportes financieros: Dulce Nombre de Culmí no cuenta con un sistema de contabilidad que le permita tener mayor eficiencia en el manejo de la información contable.

El manejo financiero está en manos del auditor municipal y del tesorero.

No fue posible obtener información de la ejecución de los presupuestos, debido a que todo la información la guarda en su casa el auditor municipal y éste permaneció fuera durante el periodo de ejecución de la investigación. La poca información sobre planificación financiera obtenida se logró juntando la información de tres dependencias: la alcaldía municipal, tesorería y secretaría.

Este comportamiento refleja una clara falta de planificación de los ingresos provenientes del aprovechamiento de los recursos naturales.

Desde el punto de vista de manejo de programas computacionales, existen dos computadoras pero se carece del personal preparado para su uso. La computadora ubicada en la UMA, el encargado anterior le puso una clave para encenderla, por lo tanto no pueden usarla porque nadie conoce la clave y para solucionar el problema es preciso llevar la computadora a Tegucigalpa.

e. Infraestructura y logística

El edificio municipal consta de cuatro cubículos, en el más grande se ubican cuatro dependencias: tesorería, juzgado de policía, secretaría y catastro. Las otras tres divisiones albergan la alcaldía municipal, la UMA y el juzgado de paz. La oficina del auditor es en su casa.

El juzgado de paz es la representación municipal de la Corte Suprema de Justicia.

f. Manejo de procesos organizacionales

No existe un proceso de planificación financiera en la municipalidad. Lo que existe es un mecanismo en el que la corporación se reúne junto con el tesorero, el auditor y la secretaria para revisar la ejecución del presupuesto anual, lo proyectan a diciembre y a

ese resultado le agregan entre un 10-15% más.

Con respecto a los procesos de comunicación interna entre sus empleados, la municipalidad no cuenta con ningún mecanismo, sin embargo existen posiciones encontradas entre el alcalde y los empleados, ya que el primero dice que realiza reuniones periódicas con los subalternos, mientras que éstos aseguran que se deberían tener reuniones entre los empleados y el alcalde.

La comunicación entre los empleados sigue más bien mecanismos informales. Por ejemplo, el 89% dijo estar informado de las actividades que realiza la municipalidad en manejo de recursos naturales y todos se enteraron por otros medios y no por una comunicación directa de la municipalidad. Al consultárseles por su fuente de información, 53,8% dijeron que a través de compañeros de trabajo o de otros departamentos; 7,7% se enteró por otras instituciones fuera de la municipalidad; 5,1% por las fuerzas vivas y solo un 2,6% por parte de la municipalidad.

Finalmente la municipalidad no cuenta con un sistema de evaluación y monitoreo de su desempeño.

g. Enlaces interinstitucionales

La municipalidad es miembro de la AMHON y de la RUMA y de la Red de impacto ambiental. Fuera de eso no cuenta con alianzas estratégicas con otras instituciones aunque la presencia de proyectos de la cooperación internacional es notable en el municipio.

C. Desempeño organizacional

a. Viabilidad financiera

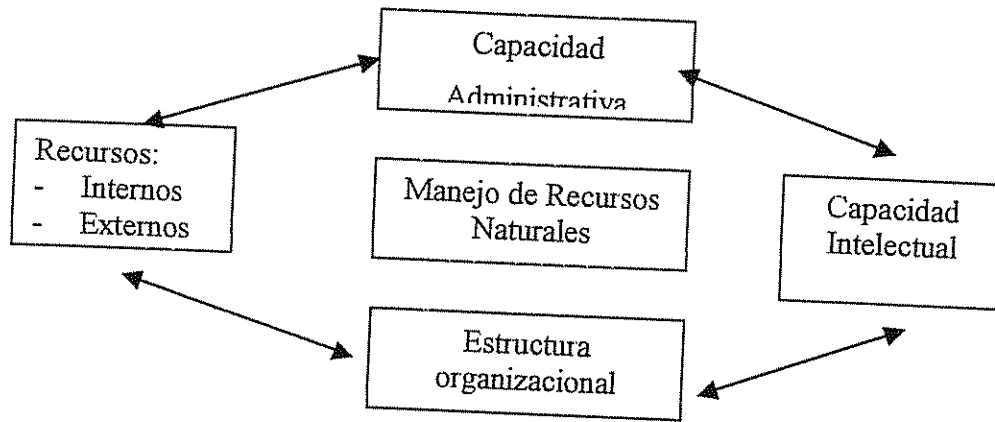
No fue posible determinar para la municipalidad de Dulce Nombre de Culmí su viabilidad financiera, ya que solo fue permitido adquirir información de presupuesto pero no de la ejecución de éstos.

Sin embargo, para el año 2001 la transferencia esperada del estado es de L. 1.201.812,00., lo que significa un 40,1% de los ingresos municipales totales. Es decir, el apoyo que la municipalidad espera recibir del gobierno central para operar es alto, lo anterior demuestra que, financieramente la municipalidad de Culmí no es viable, ya que para impulsar el desarrollo del municipio necesita del apoyo del gobierno central.

a. Capacidad técnica

Se entiende como capacidad técnica la habilidad para combinar la capacidad intelectual, la estructural y la administrativa de la municipalidad, así como los recursos externos a ésta para proponer soluciones a la problemática del municipio, entre ella la de los recursos naturales, y llevarla a cabo.

Lo anterior se basa en el siguiente esquema:



Desde el punto de vista de capacidad técnica, el municipio de Culmí carece de toda capacidad para poder impulsar su desarrollo, ya que tiene baja capacidad administrativa, una estructura organizacional débil, el acceso a los recursos se limita a su propia capacidad administrativa y no cuenta con capacidad intelectual (conocimientos tecnológicos, información y habilidades humano-administrativas).

4.2.3 Análisis económico

Dada la falta de información de ejecución de presupuestos del municipio, el análisis económico se hace solo para presupuestos en el periodo comprendido entre 1999 y 2001.

El Cuadro 4.2 muestra los valores absolutos y sus incrementos entre los diferentes años. En él se observa que el presupuesto entre 1999 y 2000 sufrió una contracción equivalente al 16,6%, pero entre 2000 y 2001 el incremento es de 60%.

Lo anterior refleja una inestabilidad marcada en los procesos de presupuestación de la municipalidad.

Cuadro 4.2 Análisis de los presupuestos totales

Rubro	1998	1999	2000	2001
INGRESOS				
Ing. tot. presup.		2.245.896,80	1.872.376,00	2.996.663,00
% de variación (1999-2000)		-16.6		
% de variación (2000-2001)			60,0	
EGRESOS				
Eg. Tot presup		2.245.896,80	1.872.376,00	2.996.663,00
% Incremento (1999-2000)		-16.6		
% Incremento (2000-2001)			60,0	

En lo que concierne a los presupuestos de ingresos y egresos por venta o manejo de recursos naturales el Cuadro 4.3. muestra el panorama presupuestario ente 1999 y 2001.

Cuadro 4.3 Presupuestos totales de ingresos y egresos por recursos naturales*.

Rubro	1998	1999	2000	2001
INGRESOS POR RECURSOS NATURALES				
Ing. tot. presup.		1.246.238,00		1.348.000,00
Bosque		1.246.138,00		
Otros		100,00		
EGRESOS POR RECURSOS NATURALES				
Eg. tot presup.		350.000,00	250.000,00	185.000,00
Prot. Bosque		70.000,00	70.000,00	85.000,00
Prot. M.A.		80.000,00	80.000,00	100.000,00
Aport. Proy. agua		200.000,00	100.000,00	

* Cantidades en Lempiras

En el cuadro se desglosan los ingresos con la intención de mostrar dos situaciones interesantes. La primera es que pese a que la municipalidad no tiene planes de manejo forestal, por lo tanto no puede vender madera, sí presupuesta ingresos por este rubro y la segunda es que se presupuestan egresos por gasto de protección del bosque, sin embargo, la cuadrilla de protección contra incendios es pagada por AFE-COHDEFOR utilizando productos alimenticios del Programa Mundial de Alimentos. Así lo relató el regidor encargado del área forestal.

Una tercera situación es que la municipalidad presupuesta gasto para el proyecto de agua urbano, no obstante, no maneja los ingresos.

En el Cuadro 4.4 se muestran las variaciones totales para presupuestos en donde fue posible hacerlo para los tres años en mención.

Cuadro 4.4. % de variación del presupuesto de un año a otro.

Rubro	1999-2000	2000-2001	1999-2001
Presupuesto total	-16,6	60,0	33,4
Ingresos por RN			8,2
Egresos por RN	-28,6	-26,0	(47,1)

El dato más importante es el movimiento en el periodo 1999-2001, ya que se aprecia un substancial aumento del presupuesto total.

Mientras que los ingresos por recursos naturales aumentan modestamente, los gastos se reducen en casi un 50%.

4.3 Municipalidad de El Porvenir

4.3.1 Recursos naturales utilizados por el municipio

El municipio de El Porvenir no posee recursos forestales y el agua que utiliza es manejada por juntas locales, en las que la municipalidad no tiene ninguna ingerencia. Estas juntas de agua son muy utilizadas tras ser una forma muy eficiente de administrar los sistemas de captación y distribución del líquido.

En este caso específico se constató la existencia de juntas de agua muy eficientes en la administración de los fondos que recaudan por concepto de las tarifas de agua. Un ejemplo muy claro son las dos juntas de agua que administran los sistemas urbanos, ya que brindan un servicio de buena calidad y cantidad, y además operan importantes sumas de dinero en cuentas bancarias.

Respecto al manejo de cuencas hidrográficas, no existen esfuerzos serios encaminados a proteger la zona de recarga de los sistemas de agua, éstos se enfocan más bien en la protección de la toma de agua y en el buen funcionamiento del sistema.

La municipalidad de El Porvenir no cuenta con una Unidad Municipal Ambiental y aunque existe un comité ambiental, éste no es parte de la estructura de la municipalidad y se ha organizado más bien para reñir en contra de las operaciones de la minera

Entremares que actualmente realiza aprovechamientos mineros en el Valle de Siria bajo la técnica de cielos abiertos.

Otros recursos naturales que se puede aprovechar son los yacimientos de cal, grava y arena para ser explotados en la industria de la construcción. Además existen ríos en los cuales los pobladores lavan oro en pequeñas cantidades y aguas termales que merecen, bajo un esquema de turismo ecológico, ser aprovechados como balnearios.

En lo que a ordenamiento territorial se refiere, se desconoce totalmente cual es la distribución y a cuanto asciende los diferentes tipos de tenencia de la tierra en el municipio.

Por ora parte, los principales rubros económicos del municipio son agricultura y ganadería.

La problemática del manejo de los recursos naturales, por parte de la municipalidad enfocada desde la óptica de las limitaciones que ésta presenta para realizar una labor efectiva es la siguiente:

- Bajo capacidad administrativa para aprovechar el potencial que posee el municipio.
- Falta de una visión clara del manejo integrado del recurso hídrico (cuencas hidrográficas, sistemas de distribución y sistemas de tratamiento).
- Falta de un plan de ordenamiento territorial en el municipio.

Por otro lado, la municipalidad ha recibido mucho apoyo en la parte administrativa de la Universidad Tecnológica Centroamericana. Este apoyo le ha permitido contar con algunos documentos, que desde el punto de vista del liderazgo estratégico le pueden ser muy útiles si se ponen en práctica.

4.3.2 Caracterización organizacional

Motivación organizacional

a. Misión y visión

A nivel de la municipalidad existe una visión del desarrollo municipal, ésta se encuentra en un documento de planificación estratégica, pero no la conocen los empleados de la municipalidad.

En lo que respecta la misión, el alcalde manifestó que es la de propulsar un desarrollo integral del municipio. Esto no está escrito en ningún documento, mucho menos es del conocimiento de los empleados.

b. Cultura organizacional

En la municipalidad de El Porvenir, la cultura organizacional definida es la basada en el poder, ya que los empleados manifiestan un temor al alcalde cuando está presente, situación contraria sucede en su ausencia.

c. Incentivos y premios

La municipalidad carece de sistemas de incentivos para sus empleados, lejos de eso, hay quienes manifiestan una desmotivación ante las precarias condiciones de trabajo. Una de las limitantes que más se menciona es la falta de un lugar y equipo de trabajo adecuado.

Capacidad organizacional

a. Estructura organizacional

La estructura municipal es simple pues solo hay cinco dependencias; alcaldía municipal, secretaría municipal, juzgado de policía, tesorería municipal y catastro municipal y unidad municipal ambiental.

En el Cuadro 4.5 se muestran las dimensiones funcionales de la municipalidad y las secciones con que cada una de ellas cuenta en el municipio de El Porvenir.

Cuadro 4.5 Dimensiones funcionales de la municipalidad de El Porvenir

DIMENSION	SECCIONES
Legislativa	Corporación municipal
Dirección ejecutiva	Alcaldía municipal
	Secretaría municipal
	Juzgado de policía
Administración financiera	Contabilidad y presupuesto municipal
	Tesorería municipal
	Catastro municipal

La corporación municipal es electa por el pueblo y se compone de el alcalde y ocho regidores que junto al auditor municipal constituyen el cuerpo legislativo del municipio.

b. Planificación estratégica

El municipio cuenta con un plan estratégico de desarrollo municipal, que fue elaborado en 1999 como parte de un trabajo de investigación de unos estudiantes de la Universidad Tecnológica Centroamericana (UNITEC). El plan está más enmarcado al fortalecimiento institucional de la municipalidad en el área de catastro municipal.

Sin embargo, no ha sido ejecutado por la municipalidad pese a que se contrató a una nueva persona en la sección de catastro. Y es que la situación catastral en el municipio es la misma y ni siquiera se ha elaborado una base de datos a partir de la información que maneja la recolectora de impuestos.

Por otro lado, el municipio de El Porvenir no cuenta con un diagnóstico ambiental.

c. Recursos humanos

Carga económica: La carga económica de la municipalidad es de L. 29.401,00 por mes, que corresponde a 16 empleados, ocho regidores municipales y el alcalde municipal.

planificación del personal: No existe una planificación del personal que la municipalidad necesita para realizar sus funciones y el 100% del mismo se concentra en las áreas de dirección ejecutiva y administración financiera.

Educación: Si agrupamos a los empleados en tres niveles educativos: bajo (escuela primaria y secundaria), medio (escuela técnica, secretarial y media) y alto (universitaria) nos damos cuenta que los porcentajes para los tres niveles sería 37,5%, 62,5% y 0% respectivamente.

Estabilidad laboral: Respecto a la estabilidad laboral, un 38% de los empleados tiene menos de dos años de trabajar en la municipalidad. Por su parte, el porcentaje de quienes poseen cuatro años de trabajar en la municipalidad es de 10,3%.

Respecto a la estabilidad en el puesto, un 37,5% tiene menos de dos años de trabajar en el puesto que actualmente ocupa y el porcentaje que están en sus puestos desde que inició el presente gobierno municipal es de 50%.

Con respecto a las jefaturas de los departamentos, se encuestó a 4 de los 5 jefes de departamentos, de ellos el 25% tiene un año o menos de ocupar su puesto, el 75% de los jefes tiene más de 4 años de trabajar en la municipalidad.

Desarrollo de personal: En cuanto a desarrollo de personal se determinó los niveles de capacitación del personal de la municipalidad y de un total de 31 cursos

recibidos los entrevistados dijeron que 38,7% lo ayudan directamente, 38,7% indirectamente y 22,6% dijeron que no les ayudaban en sus funciones.

En la municipalidad existe un manual de puestos y salarios elaborado en 1999 pero no se aplica ni se actualiza. Los procesos de planificación, búsqueda y selección de personal no se dan en la municipalidad.

d. Manejo financiero

Planificación financiera: La municipalidad no cuenta con un plan financiero, sino más bien una elaboración del presupuesto anual por parte de la corporación municipal, contabilidad y presupuesto y tesoría.

Contabilidad financiera: Dado que no se hacen informes a agentes externos, la contabilidad financiera no se factura, solo lleva la contabilidad administrativa que es la que se usa en las actividades de planeación control y toma de decisiones del gobierno municipal.

Reportes financieros: El Porvenir, no cuenta con un sistema computarizado de contabilidad que le permita una mayor eficiencia en el manejo de la información contable. Pese a lo anterior se cuenta con personal altamente capaz y eficiente en el departamento de contabilidad y tesorería que le permite detallar una muy buena información contable administrativa para la toma de decisiones.

Pese a lo anterior, el análisis de las ejecuciones presupuestarias, nos muestra que el gasto en sueldos y salarios es extremadamente alto dentro de los egresos corrientes, 75,9% en 1998; 77% en 1999 ; 71,2% en el 2000. (de acuerdo a la Ley de Municipalidades, los gastos de funcionamiento no podrán exceder del 50% de los ingresos corrientes; Art. 98 inciso 6), es decir, la mayoría del presupuesto se gasta en sueldos y salarios.

e. Infraestructura y logística

La municipalidad de El Porvenir cuenta con un inmueble amplio y bien acondicionado.

No tienen vehículos. Se tiene una sola computadora que nadie sabe usar. El tesorero escribe su informes a mano y la secretaria municipal se los pasa a máquina o paga afuera por ese servicio. Los presupuestos se elaboran a mano pero no se pasan en la computadora.

f. Manejo de procesos organizacionales

Planificación: Pese a que el municipio cuenta con un plan de desarrollo, no se puede afirmar que existen procesos avanzados de planificación, ya que este plan no surgió de las necesidades del pueblo y no fue relevante la participación municipal pues se limitó a ser un informante más.

En cuanto a la planificación financiera, ésta existe en forma incipiente, porque el presupuesto es preparado por la corporación y el alcalde y no interviene nadie más del equipo.

Comunicación: Con respecto a los procesos de comunicación interna formalmente la municipalidad no cuenta con ninguno, lo que existe más bien son mecanismos informales. Al respecto fue posible determinar que el 100% de los empleados dijo estar informado de las actividades que realiza la municipalidad en manejo de recursos naturales. Al consultárseles por su fuente de información, 12,5% alegó que a través de compañeros de trabajo o de otros departamentos; 50% por las fuerzas vivas; y 37,5% por parte de la municipalidad.

Evaluación y monitoreo: La municipalidad no cuenta con un sistema de evaluación y monitoreo que le permita evaluar su desempeño.

g. Enlaces interinstitucionales

La municipalidad es miembro de la AMHON y al comité ambiental del Valle de Siria.

Desempeño organizacional

a. Viabilidad financiera

Debido a que solo fue posible conseguir informes de tesorería (ejecución de presupuestos) y no los presupuestos, no se permitió establecer claramente la viabilidad financiera de la municipalidad.

Sin embargo, de la información disponible se concluyó que para el año 2000 la municipalidad tuvo ingresos de L. 1.173.140,28 como transferencia del Gobierno Central lo que representó un porcentaje de 76,5%.

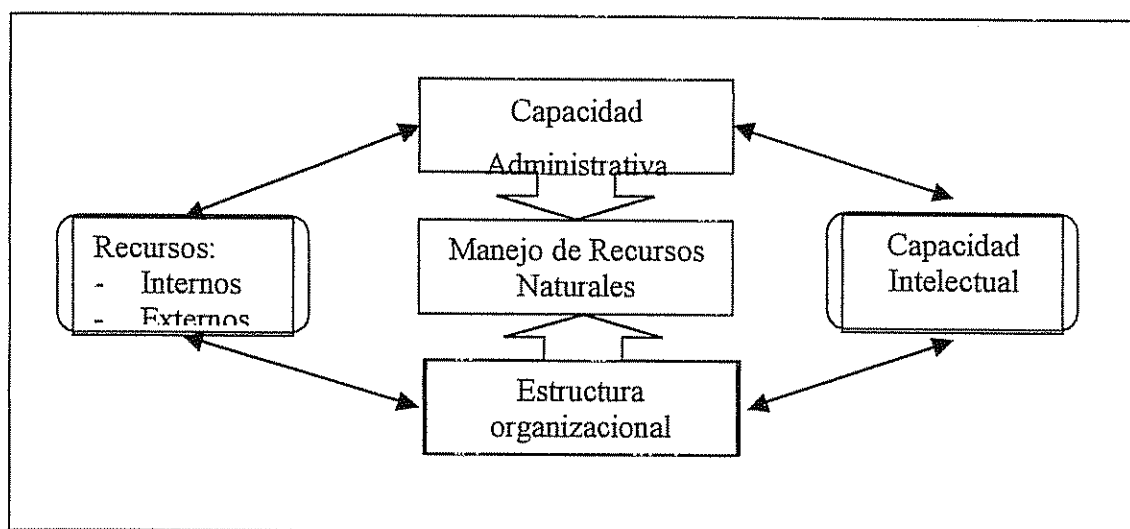
Para el año 2001 la transferencia acumulada a mayo era de L. 344.846,05 lo que significa un 61% de los ingresos municipales totales a la fecha.

Lo anterior demuestra que, financieramente la municipalidad de El Porvenir no es viable, ya que para impulsar el desarrollo del municipio necesita del apoyo de fondos externos gobierno central.

b. Capacidad técnica

Se entiende como capacidad técnica la habilidad para combinar la capacidad intelectual, la estructural y la administrativa de la municipalidad, así como los recursos externos a ésta para proponer soluciones a la problemática del municipio, entre ella la de los recursos naturales, y llevarla a cabo.

Lo anterior se basa en el siguiente esquema:



Desde el punto de vista de capacidad técnica, el municipio de El Porvenir carece de toda capacidad para poder impulsar su desarrollo, ya que tiene baja capacidad administrativa, una estructura organizacional débil, el acceso a los recursos se limita a su propia capacidad administrativa y no cuenta con capacidad intelectual (conocimientos tecnológicos, información y habilidades humano-administrativas).

4.3.3 Análisis económico

Este análisis económico se realiza para los presupuestos y su ejecución en una serie de tiempo para cuatro y tres años respectivamente.

El Cuadro 4.6 muestra los valores de los informes de tesorería en el periodo 1998-2000 y lo que se había logrado en el primer cuatrimestre del año 2001.

Cuadro 4.6 Resultados de análisis de los informes de tesorería.

Rubro	1998	1999	2000	2001
Ingresos corrientes ejecutados*	684.549,08	1.302.661,97	1.532.762,77	565.761,62
Trasferencias y Subsidios	474.928,8	553.329,68	1.173.140,28	344.846,05
% de T y S / IC	69,4	42,4	76,5	61,0
Egresos corrientes ejecutados*	111.641,83	513.776,43	508.031,26	129.046,92
Relación Ingreso/Egreso	6,13	2,54	3,68	4,38
Ingresos por RR.NN.*	2.670,30	7.569,00	2.902,00	3.836,10
Bosque	2.660,00	7.454,00	2.770,00	3.656,10
Grava y Arena	100,00	115,00	132,00	180,00
Ing. RR.NN/Ing. Corr. (%)	0,4	0,6	0,2	0,7

* Cantidades en Lempiras

De el cuadro anterior es posible deducir que entre 1998-1999, los ingresos aumentaron en un 90,3%, entre 1999-2000, este incremento es de 17,7%. Por su parte, los egresos subieron 460,2% para 1998-1999 y disminuyeron en 1,12% entre 1999 y 2000. Los ingresos por venta de recursos naturales (bosques y grava y arena) representan, en promedio, un 0,4% de los ingresos totales.

No se cuenta con datos de gastos por manejo de recursos naturales o por lo menos no es posible deducirlos de la contabilidad que se lleva, ya que todos los gastos se manejan en cuentas conjuntas.

4.4 Municipalidad de El Progreso

4.4.1 Recursos naturales utilizados por el municipio

El municipio de El Progreso no posee recursos forestales aprovechables y el agua utilizada en todo el municipio es operada por juntas de agua locales en la zona rural o por juntas de agua y el SANAA en la zona urbana. En ambos casos, la municipalidad no tiene ninguna ingerencia pues en realidad la mayoría son establecidas y administradas por el SANAA y es éste quien se encarga también de velar por la calidad y la cantidad del servicio que brindan.

En lo que respecta al bosque, el único existente en el municipio es el de la reserva ecológica de Mico Quemado, establecida en 1994 mediante Decreto Legislativo No. 144-94, y cuya cobertura forestal es en casi un 73% bosque latifoliado y el 27% restante mixto entre pino y latifoliado. El 58,12% del área de la reserva se encuentra en el municipio de El Progreso, el 41,88% restante está en los municipios de El Negrito (30,72%) y Santa

Rita (11,16%), ambos en el departamento de Yoro (Municipalidad de El Progreso, 2000).

Respecto al manejo de cuencas hidrográficas, existe un diagnóstico inicial de los recursos hídricos del municipio. En este sentido el municipio depende en un 100% de la provincia geográfica de Mico Quemado, al ser la única zona productora de agua superficial y de recarga para el sistema de pozos que abastecen de agua a todo el municipio.

En esta provincia geográfica se localizan 21 cuencas hidrográficas, de las cuales la más importante es la del río Pelo, cuya cabecera (aproximadamente un 20% del área de la cuenca) se encuentra en el municipio de El Negrito.

Por lo anterior, la municipalidad ha enfocado todos sus esfuerzos en asegurar una dotación de agua de buena calidad y cantidad en el largo plazo. En ese sentido, ha realizado algunas acciones como son:

- Declaratoria de la Cordillera de Mico Quemado como reserva ecológica en 1994.
- Elaboración de convenios con AFE-COHDEFOR y las Fuerzas Armadas para la protección de los recursos naturales en 1995.
- Convenio entre la SERNA y la municipalidad con el mismo fin.
- Diagnóstico ambiental de la ciudad de El Progreso.
- Diagnóstico inicial base de los recursos hídricos, situación de las cuencas hidrográficas y la capacidad técnica del municipio para la protección y manejo de las cuencas hidrográficas del municipio de El Progreso Yoro.
- Elaboración del atlas geográfico de le municipio de El Progreso.

En lo que refiere a planes de manejo de cuencas hidrográficas, está en proceso de elaboración para la cuenca del Río Pelo, la más importante de las 21 cuencas delimitadas en el municipio.

La municipalidad cuenta con una Unidad Municipal Ambiental cuyo coordinador es el jefe del Departamento de Desarrollo Comunitario y Medio Ambiente, pero administrativamente depende de este departamento. Del presupuesto asignado a este departamento, la UMA utiliza el 25%, y se distribuye de la siguiente forma: 36,6% es para ornato y reforestación urbana, 35,9% es para viveros y el 27,5% es para el manejo de los cementerios.

Institucionalmente, a nivel del municipio existen varias organizaciones estatales, ONG's, y municipales que trabajan en diferentes cuencas del municipio, pero ninguna es responsable directa de la iniciativa del manejo de las cuencas. Estas organizaciones se

pueden ver en el Cuadro (Ver Cuadro X (prepararlo) (Tomarlo del diagnóstico).

En cuanto al aprovechamiento de recursos naturales, el único utilizado por el municipio es la grava y arena de los ríos, éste representa el ingreso más importante en lo que a aprovechamiento de recursos naturales refiere (0,35% y 0,95% de los ingresos totales para el año 2000 y a junio del 2001 respectivamente).

En realidad la municipalidad nunca ha tenido un control adecuado de la extracción de estos materiales de los ríos y por lo tanto lo que se recauda es esencialmente lo que empresas constructoras de ciudades cercanas utilizan en sus proyectos y que reportan a la municipalidad.

En lo que a ordenamiento territorial se refiere, actualmente el municipio de El Progreso no cuenta con un sistema de OT que permita una planificación más precisa de las actividades a realizar en cada una de las unidades territoriales en concordancia con el objetivo que persiga. Sin embargo, el alcalde municipal está esperando que se aprueben las leyes de ordenamiento territorial y de aguas para proceder, en el caso del agua a su municipalización y en el caso del ordenamiento territorial a iniciar acciones para lograr una ordenación territorial del mismo.

4.4.2 Caracterización organizacional

A. Motivación organizacional

a. Misión y visión

A nivel de la municipalidad no existe una visión del desarrollo municipal declarada ya que no fue posible encontrarla en ningún documento informativo y de planificación revisados. El alcalde, en relación al tema, afirmó que la misión de la municipalidad está definida en la Ley de Municipalidades. Los empleados por su parte la desconocen.

b. Cultura organizacional

La cultura organizacional observada en la municipalidad de El Progreso es la cultura de poder, representada en el alcalde cuyo carácter y temperamento fuerte lo ha llevado a ejecutar acciones que rompen la estabilidad de los empleados, como es el caso de la disolución del sindicato de trabajadores de la municipalidad de El Progreso.

Pero pese a lo anterior, se observa además una cultura de roles o papeles en la que las diferentes dependencias trabajan por si solas y se dedican a cumplir con su mandato sin haber necesariamente una coordinación entre ellas.

Segun los empleados y algunos jefes de secciones, el clima laboral es fuerte y se

espera que el 90% de los actuales empleados sean cesanteados aun si gana el actual alcalde.

c. Incentivos y premios

La municipalidad no cuenta con un sistema de incentivos para sus empleados. Algunos empleados, desmotivados y esperando que termine el año, manifiestan un desacuerdo total con las oportunidades de capacitación que se les brindan, al alegar que con ellas solo les llega más trabajo por el mismo sueldo.

B. Capacidad organizacional

a. Estructura municipal

La municipalidad de El Progreso es altamente compleja pues consta de 18 dependencias que se agrupan en cinco dimensiones funcionales: legislativa; dirección ejecutiva; administración financiera; servicios y obras públicas; y desarrollo comunitario y ambiental. El Cuadro 4.7 ilustra la estructura organizacional de la municipalidad.

Cuadro 4.7 Dimensiones funcionales de la municipalidad de El Progreso

DIMENSION	SECCIONES
Legislativa	Corporación municipal
	Auditoría municipal
Dirección ejecutiva	Alcaldía municipal
	Secretaría municipal
	Administración municipal
	Juzgado de policía
	Recursos humanos
	Relaciones públicas
	Informática
	Compras y suministros
Administración financiera	Contabilidad y presupuesto municipal
	Tesorería municipal
	Control tributario
	Catastro municipal
Servicios y obras públicas	Ingeniería municipal
	Servicios públicos
Desarrollo comunitario y ambiental	Desarrollo comunitario
	Unidad municipal ambiental

La corporación municipal es electa por el pueblo y se compone de el alcalde y diez regidores que junto al auditor municipal componen el cuerpo legislativo del municipio.

b. Planificación estratégica

Desde el punto de vista de planificación estratégica, dado que la principal actividad del municipio es el comercio, la municipalidad, estratégicamente busca asegurar la base de los recursos naturales (principalmente el agua), de manera que le permita establecer un desarrollo sostenido y ordenado del municipio. En ese sentido ya se ejecutó algunas acciones tendientes a levantar la información básica de los recursos naturales para desarrollar un panorama claro sobre la mismos.

Lo anterior no significa que se tenga un proyecto de desarrollo del municipio, lo que se está haciendo es responder al aumento en la actividad comercial por la demanda sobre los recursos naturales.

Ante el manejo del recurso agua y el recurso territorio, el alcalde mantiene la posición de no entrar en procesos de municipalización del agua o de ordenamiento territorial a menos que se aprueben la leyes de aguas y de ordenamiento territorial que están actualmente en discusión en la sociedad.

Respecto al manejo de la reserva ecológica Mico Quemado, el enfoque de la municipalidad es crear una fundación que se encargue de su administración y protección.

c. Recursos humanos

Carga económica: La carga económica de la municipalidad es de L. 285.623,53 por mes, para 159 empleados, diez regidores municipales y el alcalde municipal.

Planificación de personal: No existe una planificación del personal que la municipalidad necesita para realizar sus funciones, es decir no se contrata el personal con base a las necesidades de crecimiento de la municipalidad o de los requisitos mínimos necesarios, de acuerdo a la naturaleza del puesto, sino que se realiza por arreglos políticos.

A diferencia de las otras municipalidades, en El Progreso el 37,5% del personal se concentra en las áreas de dirección ejecutiva y administración financiera. En este punto es preciso aclarar que no se tuvo respuesta del personal de todos los departamentos. Un departamento grande en la municipalidad es el de control tributario.

Educación: Si agrupamos a los empleados en tres niveles educativos: bajo (escuela primaria y secundaria), medio (escuela técnica, secretarial y media) y alta

(universitaria) los porcentajes para los tres niveles sería 38,5%, 36,2% y 15,4% respectivamente.

Estabilidad laboral: Respecto a la estabilidad laboral, casi un 50% de los empleados tiene menos de dos años de trabajar en la municipalidad. Por su parte, el porcentaje de empleados con cuatro años o más de trabajar es de 30,8%.

Respecto a la estabilidad en el puesto, un 53,8% de los empleados tiene menos de dos años de trabajar en el puesto que actualmente ocupa y el porcentaje de empleados que están en sus puestos desde que inició el presente gobierno municipal es de 20,5%.

Con respecto a las jefaturas de los departamentos, se encuestó a 9 de los 18 jefes de departamentos de ellos, el 55% tiene dos años o menos de ocupar su puesto, el 22,2% de los jefes tiene más de 4 años de trabajar en la municipalidad.

Desarrollo de personal: En cuanto a desarrollo de personal se logró determinar los niveles de capacitación del personal de la municipalidad y de un total de 129 cursos recibidos los entrevistados dijeron que 48,1% lo ayudan directamente; 24% indirectamente y 27,9% dijeron que no les ayudaban en sus funciones.

En la municipalidad existe un manual de puestos y salarios que fue elaborado en 1992 pero no se aplica ni se actualiza. Los procesos de planificación; y búsqueda y selección de personal no se dan en la municipalidad.

d. Manejo financiero

Planificación financiera: Existe planificación financiera en la municipalidad. Debido a esta situación y a la sanidad con que se manejan las finanzas municipales, El Progreso es una de las cinco municipalidades a nivel nacional que pueden ser objeto de apoyo financiero si así lo desea.

Contabilidad: Por su relación con entes internacionales y por la capacidad de sus empleados, la municipalidad lleva una contabilidad financiera que permite mayor credibilidad a la municipalidad. La municipalidad lleva las dos la contabilidad presupuestaria reflejada en los informes rentísticos y la contabilidad financiera reflejada en los estados de resultados

Reportes financieros: El Progreso cuenta con un moderno y funcional sistema de contabilidad que permite tener una mayor eficiencia en el manejo de la información contable y por ende cuenta con la posibilidad de generar reportes financieros cuando se le requiera.

Pese a lo anterior, investigaciones realizadas en la Contraloría General de la

República, mostraron que la municipalidad en el presente gobierno municipal no ha hecho ninguna liquidación de los presupuestos aprobados.

Por otro lado, la municipalidad ha reducido la mora de 36% a 12%, aumentó los ingresos en cincuenta millones de lempiras, redujo el gasto de funcionamiento de 84% a 32%, incrementó la cobertura de servicios de 12% a 80% y redujo su personal en un 60%.

e. Infraestructura y logística

La municipalidad de El Progreso cuenta algunas limitaciones de infraestructura y logística, además de que la oficina de ingeniería municipal y servicios públicos por estar en una casa alquilada, no cuenta con aire acondicionado y está localizada en una zona de alto tránsito y sin pavimentación. Pero no son determinantes en su desempeño.

No cuenta con vehículos suficientes para atender las diferentes diligencias y necesidades de movilización de la municipalidad.

f. Manejo de procesos organizacionales

Planificación: Existe un incipiente proceso de planificación financiera ya que el presupuesto es preparado por el equipo de administración financiera y el alcalde y después es sometido a la corporación municipal para su discusión y aprobación. Dado que no existe planificación estratégica en la municipalidad no se puede hablar de procesos planificadores como tal.

En el caso del manejo de cuencas hidrográficas y manejo de áreas protegidas la municipalidad sí ha hecho esfuerzos significativos pero que no están enmarcados dentro de un plan de desarrollo o manejo de los recursos naturales.

Toma de decisiones: El proceso de toma de decisiones en la municipalidad está centralizado en el alcalde municipal y la corporación municipal.

Comunicación: Con respecto a los procesos de comunicación interna formalmente la municipalidad no cuenta con ningún mecanismo de comunicación interna entre sus empleados lo que existe más bien son mecanismos informales. Al respecto fue posible determinar que el 92,5% de los empleados dijo estar informado de las actividades que realiza la municipalidad en el manejo de recursos naturales. Al consultárseles por su fuente de información, 70% dijeron que a través de compañeros de trabajo o de otros departamentos; 5% se enteró por otras instituciones fuera de la municipalidad; 5% se enteró por las fuerzas vivas y solo un 5% se enteró por parte de la municipalidad.

Monitoreo y evaluación: La municipalidad no cuenta con un sistema de

evaluación y monitoreo de su desempeño. El alcalde al respecto dice que el monitoreo son las obras que se están haciendo en el municipio.

g. Enlaces interinstitucionales

La municipalidad es miembro de la AMHON y al comité de desarrollo del Valle de Sula. Bajo este último es donde la municipalidad tiene más presencia a nivel regional.

Por otro lado la municipalidad ha realizado algunos convenios con la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente (SERNA) y la AFE-COHDEFOR para el manejo de la reserva ecológica Mico Quemado.

En adición a lo anterior la municipalidad de El Progreso ha recibido fuerte capacitación en las áreas administrativas y ambientales

Desempeño organizacional

a. Capacidad financiera

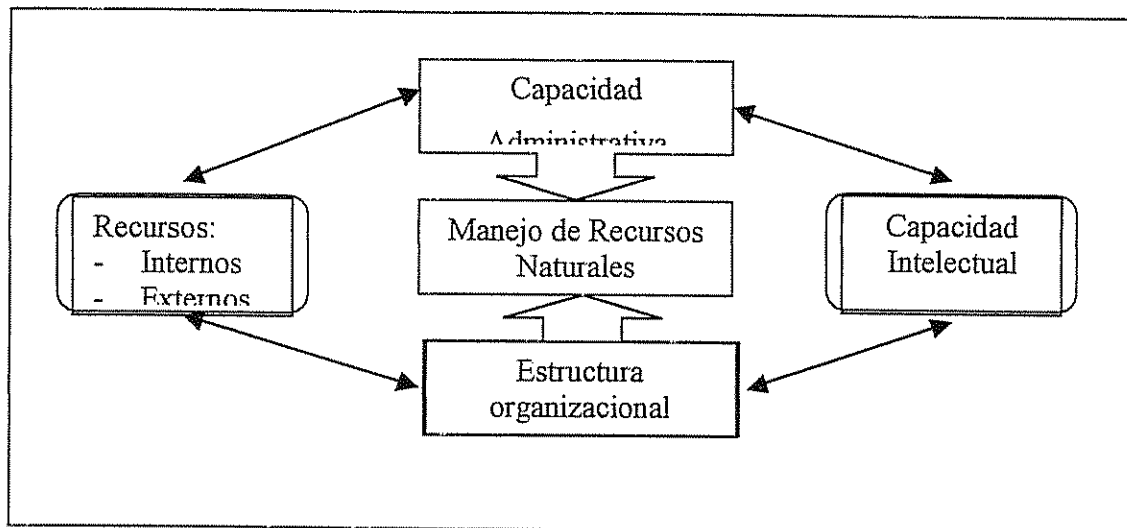
Respecto a la capacidad financiera, la municipalidad de El Progreso, es una de las municipalidades más fuertes y sólidas del país. Esto se demuestra en sus estados de resultados en donde se puede ver claramente la amplia solvencia de la municipalidad. que hay relación origen y aplicación de fondos (ROAF) solo pudo definirse para los datos presupuestados y se presenta en el Cuadro 6.

b. Capacidad técnica

Ciertamente la municipalidad de El Progreso presenta algunos problemas que no ha podido resolver en cuanto al manejo de los recursos naturales debido a la poca capacidad técnica mostrada.

Entendiendo la capacidad técnica, como la habilidad para combinar la capacidad intelectual, la capacidad estructural y la capacidad administrativa de la municipalidad así como los recursos externos a esta para proponer soluciones a la problemática del municipio, entre ellas la de los recursos naturales, y además poner esas soluciones en marcha.

Lo anterior se basa en el siguiente esquema:



Con base en lo anterior, el municipio de El Progreso posee una alta capacidad técnica para solucionar los problemas que se presentan en el manejo de los recursos naturales y el medio ambiente, debido a que cuenta con capacidad intelectual (conocimientos tecnológicos, información y habilidades humano-administrativas), una alta capacidad administrativa y acceso a los recursos necesarios para poder impulsar cualquier estrategia de desarrollo de sus recursos naturales.

En términos del manejo de los recursos naturales y ambiente la única limitante que enfrenta, es su estructura organizacional, ya la su unidad municipal ambiental no posee la presencia institucional dentro de la municipalidad por estar adscrita a otro departamento que también posee su propia agenda de trabajo y muchas veces se entrecruzan.

4.a.3 Análisis económico

Para el análisis económico se utilizaron los presupuestos de 1998 a 2001 y la realización de éstos para los años 1998 a 2000 y la mitad del año 2001.

El Cuadro 4.8 muestra las cantidades presupuestadas y ejecutadas así como su correspondiente porcentaje para ingresos y egresos en los cuatro años evaluados.

Cuadro 4.8 Resultados de análisis de los presupuestos totales*.

Rubro	1998	1999	2000	2001
INGRESOS				
Ing. tot. presup.	29.000.000,00	29.000.000,00	43.000.000,00	50.082.000,00
Ing. tot. ejecutado	25.595.170,99	25.609.447,49	33.638.348,13	21.269.490,64
% de ejecución	88,3	88,3	78,2	42,5
EGRESOS				
Eg. Tot presup	29.000.000,00	37.700.000,00	43.000.000,00	50.082.000,00
Eg. tot ejecutado	27.101.459,47	35.686.683,11	35.591.170,95	19.038.495,59
% de ejecución	93,5	94,7	82,8	38,0
Superávit / déficit (%)	(5,2)	(6,4)	(4,6)	4,5

* Cantidades en Lempiras

En el cuadro anterior se observa un nivel aceptable de la captación de ingresos totales con algún problema en el año 2000. En lo que refiere a egresos, los gastos han mostrado cierta tendencia a la reducción pero no se puede ser concluyente.

El problema se detecta cuando se hace la comparación ingreso contra egreso en el cual hay cierto nivel de déficit para todos los años a excepción de el primer semestre del año 2001. De esta manera, las finanzas de la municipalidad presentaron un déficit de 5,2% en 1998; 6,4% en 1999 y 4,6% en 2000. Para el año 2001 se percibe un superávit de 4,5% en el primer cuatrimestre de 2001.

En lo que concierne a los presupuestos de ingresos y egresos por venta o manejo de recursos naturales y el ambiente respectivamente, la situación es diferente con respecto a la ejecución del presupuesto total tal y como lo muestra el Cuadro 4.9. Los niveles de recuperación de los ingresos son muy bajos entre 1998 y 2000, el ingreso por recursos naturales no alcanza ni el 50% de lo presupuestado.

En lo que refiere a los niveles de egresos siempre se mantienen altos y son mayores que los ingresos.

Cuadro 4.9 Resultados de análisis de los presupuestos de recursos naturales*.

Rubro	1998	1999	2000	2001
INGRESOS POR RECURSOS NATURALES				
Ing. tot. presup.	61.379,39	61.379,39	350.000,00	200.062,23
Ing. tot. ejecutado	27.751,39	27.751,39	118.130,00	201.919,23
% de ejecución	45,2	45,2	33,8	100,9
EGRESOS POR RECURSOS NATURALES				
Eg. Tot presup.	269.450,00	323.800,00	594.045,76	708.191,47
Eg. tot. ejecutado	168.581,90	287.145,69	440.449,71	237.390,28
% de ejecución	62,6	88,7	74,1	33,5
Superávit / Déficit	(17,4)	(43,5)	(40,3)	67,4

* Cantidades en Lempiras

Vistos los números anteriores, se afirma que en materia de recursos naturales, la municipalidad siempre presenta un déficit anual entre 1998-2000 de 17,4%; 43,5% y 40,3% respectivamente y un superávit de 67,4% en el primer semestre del año 2001.

En el Cuadro 4.10 se presenta el movimiento de los diferentes rubros del presupuesto ésto se hace a manera de ilustrar los incrementos y disminuciones de los mismos.

Cuadro 4.10 % de variación del presupuesto y su ejecución de un año a otro.

Rubro	1998-1999	1999-2000	2000-2001	1998-2000
Ingreso total presupuestado	0,0	48,3	16,5	48,3
Ingreso total ejecutado	0,1	31,4	-36,8	31,4
Ingreso por RN presupuestado	0,0	470,2	-42,8	470,2
Ingreso por RN ejecutado	0,0	325,7	70,9	325,7
Egreso total presupuestado	30,0	14,1	16,5	48,3
Egreso total ejecutado	31,7	-0,3	-46,5	31,3
Egresos por RN presupuestado	20,2	83,5	19,2	120,5
Egresos por RN ejecutados	70,3	53,4	-46,1	161,3

En el periodo 1998-2000 se puede observar incrementos significativos en todos los rubros, por ejemplo el presupuesto general creció en un 48,3% y el ingresos por recursos naturales se amplió en un 470% y el de egresos solo en un 161,3%. Lo anterior no significa que el ingreso por recursos naturales sea mayor que el egreso, pero si

demuestra que el municipio de alguna forma a empezado a considerar y contabilizar los beneficios que puede extraer de los recursos naturales.

Por otra parte, el Cuadro 4.11 muestra los valores que corresponden al presupuesto total de los ingresos por concepto de manejo de recursos naturales y el ambiente. Estos se obtienen para los cuatro años 1998 a 2001.

Cuadro 4.11 Valores relativos de R.N. que corresponden al presupuesto total.

INGRESOS Y EGRESOS	1998	1999	2000	2001	Pro m
% del ingreso total presupuestado que corresponde al ingreso presupuestado por RN	0,21	0,21	0,81	0,4	0,41
% del ingreso total ejecutado que corresponde al ingreso ejecutado por RN	0,11	0,1	0,4	0,9	0,37
% del egreso total presupuestado que corresponde al egreso presupuestado por RN	0,9	0,9	1,4	1,4	1,15
% del egreso total ejecutado que corresponde al egreso ejecutado por RN	0,6	0,8	1,2	1,2	0,95

En este cuadro se ve que el porcentaje de participación de los recursos naturales en el presupuesto del municipio de El Progreso, tanto en gastos como ingresos, es muy bajo. En promedio se espera que aporten el 0,41% y en la realidad solo contribuyen el 0,37 de los ingresos; y en cuanto a los gastos en promedio se espera que sean del orden de 1,15% y en realidad es de 0,95%.

4.5 Municipalidad de Guaimaca

4.5.1 Recursos naturales utilizados por el municipio

Guaimaca es el único municipio de los siete seleccionados que obtiene beneficios económicos de tres recursos naturales: bosques; agua; y grava y arena.

En cuanto al bosque, Guaimaca es quizá, en la zona de influencia del proyecto PAAR, el municipio que más bosque tiene pese a no conocerlo.

A continuación se detalla la distribución del bosque en el municipio según la AFE-COHDEFOR, pese a que la municipalidad maneja otras cifras.

Al respecto, no existe una información clara del área boscosa ejidal, ya que por un lado la municipalidad contabiliza 596,88 Km² (80% del territorio municipal) de bosque y

AFE-COHDEFOR registra 528,64 Km² (71% del territorio municipal), lo que significa que hay una diferencia de 68,24 Km² entre ambas.

Tipo de Bosque	Área	Área manejada	CAP¹
Bosque ejidal	24.000 Ha	15.030,18 Ha	52.823,12 M ³
Bosque privado	18.364 Ha	18.216,98 Ha	46.734,61 M ³
Bosque Nacional	10.500 Ha	No hay	No hay
Total	52.864 Ha	33.247,16 Ha	99.557,73 M³

En el dato de la corta anual permisible (CAP) también existen datos dispares entre estas dos fuentes de información, ya que según la municipalidad se extraen 45,000 M³, mientras que para AFE-COHDEFOR son 52.030,18 M³ en el área ejidal y 46.734,61 M³ en el área privada.

La industria forestal presente en el municipio es de tipo primario, es decir se encarga del aserrado de la madera, esta industria aportó en el año de 1999 la cantidad de L. 183.040,51 y en el año 2000 fue de L. 330.012,01. Lo anterior representó para las finanzas municipales el 3,2% para 1999 y el 4,2% en el 2000.

Además de lo anterior, y de acuerdo a lo manifestado por el alcalde, la industria forestal en el municipio ha dado un fuerte soporte financiero a la municipalidad en tiempos de crisis.

Dentro de la municipalidad, la dependencia encargada del control del aprovechamiento de las bosques es la Unidad Municipal Ambiental (UMA) a través de la sección de manejo forestal.

En cuanto al manejo del agua potable, ésta es operada por la municipalidad a través del departamento de servicios públicos. En este rubro, se ha demostrado efectividad en su manejo ya que se está recuperando la mora, por otro lado se está mejorando el sistema y protegiendo las cuencas abastecedoras. En el análisis económico se presentan algunos resultados de esta gestión, que en realidad se desprende de la descentralización practicada por la municipalidad.

En lo que a ordenamiento territorial se refiere no existen planes en este sentido en el municipio, incluso no es un tema en el que la municipalidad tenga pleno conocimiento de lo que es.

Visto lo anterior, la problemática del manejo de los recursos naturales es la

¹ Corta anual permisible

siguiente:

- Bajo aprovechamiento del potencial forestal que tiene el municipio.
- No hay información clara en cuanto a la tenencia del bosque en municipio.
- Ausencia de visión del manejo integrado del recurso hídrico (cuencas hidrográficas, sistemas de distribución y sistemas de tratamiento).
- Ausencia de un plan de ordenamiento territorial en el municipio.

4.5.2 Caracterización organizacional

A. Motivación organizacional

a. Misión y visión

De acuerdo a lo manifestado por el alcalde existen ambas, pero no se determinó el conocimiento que los empleados tienen de la misma y por otro lado, no fue posible ver ningún documento que las tuviera planteadas.

Según el alcalde la misión es *“salir adelante con el desarrollo de nuestro municipio”* y la visión es *“mejorar la calidad de vida de sus habitantes para lograr el desarrollo”*.

b. Cultura organizacional

La cultura organizacional desarrollada por la municipalidad de Guaimaca se define como una cultura de roles o papeles ya que por mandato, y como parte del proceso de descentralización que sufrió la municipalidad, cada departamento es responsable de su área. Por lo tanto, las gestiones que se hagan deben aparecer en un informe mensual brindado a la corporación municipal.

c. Incentivos y premios

Según el alcalde se carece de un sistema de incentivos para sus empleados, por estar prohibido por la ley.

Algunos empleados, al ser concientes de la situación de la municipalidad manifiestan cierta conformidad con esta carencia.

B. Capacidad organizacional

Estructura organizacional

La estructura municipal, que da empleo a 80 personas, consta de 13 dependencias municipales, las cuales se presentan en el Cuadro 4.12

Cuadro 4.12 Dimensiones funcionales de la municipalidad de Guaimaca.

DIMENSION	SECCIONES
Legislativa	Corporación municipal
	Auditoría municipal
Dirección ejecutiva	Alcaldía municipal
	Secretaría municipal
	Juzgado de policía
	Recursos humanos
Administración financiera	Contabilidad y presupuesto municipal
	Tesorería municipal
	Control tributario
	Catastro municipal
Servicios y obras públicas	Servicios públicos
Desarrollo comunitario y ambiental	Desarrollo comunitario
	Unidad municipal ambiental

Planificación estratégica

Desde del punto de vista de la planificación estratégica la municipalidad de Guaimaca cuenta con un plan estratégico de desarrollo municipal para 10 años, elaborado a principios de 1999 con la ayuda de una ONG llamada Plan en Honduras.

En el plan de desarrollo solo se mencionan las acciones generales que se deben realizar para desarrollar el municipio en diez años. Según el alcalde se ha avanzado en un diez por ciento, lo más significativo es la construcción del nuevo proyecto de agua.

En lo que respecta al manejo de los recursos naturales, en el plan solo se establece lo relativo al bosque, que entre otras cosas es realizar más planes de manejo forestal.

En el aspecto organizativo y de operación, la presente corporación municipal realizó al inicio de su gestión en 1998 una auditoría para establecer la situación en que recibieron la administración municipal, con el objetivo de sentar las bases para una mayor eficiencia y transparencia en su gestión. De esta evaluación surgieron una serie de recomendaciones y sugerencias para optimizar operativamente el trabajo de la municipalidad.

A criterio del alcalde los dos cambios más importantes que organizacionalmente se dieron en su gestión fueron la creación de mandos intermedios en la estructura administrativa de la municipalidad y el proceso de descentralización implementado.

En ese sentido es que la municipalidad con el apoyo de FUNDEMUN creó el departamento de obras y servicios públicos, que maneja la distribución del agua y el alcantarillado sanitario bajo tres finalidades claras:

- Descargar de catastro la responsabilidad del manejo de los servicios públicos.
- Hacer una cuantificación precisa del costo que tiene para la municipalidad la administración del agua.
- Llevar un control más preciso de los ingresos y egresos por la gestión de los servicios públicos.

De acuerdo a los documentos facilitados por la Unidad Municipal de Guaimaca, el municipio cuenta con un diagnóstico ambiental elaborado por una consultora a principios del año 2001. De este diagnóstico se desprendieron una serie de recomendaciones, todas orientadas a fortalecer el papel ambiental de la municipalidad a través del fortalecimiento institucional de la UMA.

Junto con el diagnóstico ambiental del municipio se entregó el plan estratégico(PE) de la UMA para el periodo 2001-2003. En el PE se establece la visión de la UMA ***“Nosotros los miembros de la Unidad Ambiental de Guaimaca declaramos que: La UAM basa su razón de ser, en lograr la armonía de las actividades de la población y su relación con el medio ambiente, logrando así una mejor convivencia, a través de las generaciones presentes y futuras”***. La declaración anterior es la única que se encontró en documentos de la municipalidad.

Desde el punto de vista de estructura administrativa, la corporación municipal consta de ocho regidores integrados en comisiones de trabajo para atender las diferentes áreas de acción de la municipalidad.

Las responsabilidades de estas comisiones son:

- C. Dar seguimiento a los problemas relacionados el área.
- D. Plantear actividades dentro del área y que se puedan incluir en el plan de la municipalidad.
- E. Mantener informada a la corporación de lo que sucede en cada una de las áreas.

Recursos humanos

Carga económica: La carga económica de la municipalidad es de L. 160.685,00 por mes, que es la que corresponde a empleados, 8 regidores municipales y el alcalde municipal.

Planificación de personal: Según el alcalde municipal, existe una planificación del personal, es decir se contrata al estrictamente necesario y adecuado. Al principio de la gestión de este gobierno municipal se hizo recorte de personal supernumerario.

Respecto a la distribución de los empleados, a diferencia de las otras municipalidades, se evidencia una concentración del mismo en las áreas de administración financiera (35,3%) y desarrollo comunitario y ambiente (35,3%), en la otras municipalidades la mayoría de empleados entrevistados se agrupa en las áreas de dirección ejecutiva y administración financiera.

El área de servicios y obras públicas agrupa al 17,6%. Dirección ejecutiva y legislación concentran el 11,8% de los empleados.

Educación: Si agrupamos a los empleados en tres niveles educativos: bajo (escuela primaria y secundaria), medio (escuela técnica, secretarial y media) y alta (universitaria) los porcentajes serían 35,3%, 47% y 17,6% respectivamente.

Estabilidad laboral: Todos los empleados entrevistados tienen cuatro o menos años de trabajar en la municipalidad y un 41,2% tiene dos o menos años de trabajar en la municipalidad.

Un 70,6% de los empleados encuestados tiene dos o menos años de trabajar en el puesto que actualmente ocupa y solamente un empleado de los 17 entrevistados trabaja en la municipalidad desde que se inició el presente gobierno municipal.

Con respecto a las jefaturas de los departamentos, se encuestó a siete de los 13 jefes de departamento, de ellos, el 42,9% tiene dos o menos años de ocupar su puesto, el 57,9% restante trabaja desde que se inició el gobierno municipal.

Desarrollo de personal: En cuanto a desarrollo de personal se logró determinar los niveles de capacitación del personal de la municipalidad y de un total de 96 cursos recibidos por parte de los entrevistados, el 52,1% dijo que lo favorecen directamente en su trabajo, 12,5% indirectamente y 35,4% dijeron que no les ayudaban en sus funciones.

Planificación y selección: Los procesos de planificación; y búsqueda y selección de personal no se dan en la municipalidad. La oficina de personal solo se encarga de supervisión del mismo, de la elaboración de planillas, de contratos y de facilitar materiales que necesiten los empleados.

Respecto a la existencia de manuales de operación de la municipalidad, existe un manual de puestos y salarios pero no se aplica ni se actualiza. Lo mismo pasa con el de organización. El manual de contabilidad municipal fue utilizado para elaborar el actual catálogo de cuentas que emplea la municipalidad.

Manejo financiero

Planificación financiera: Existe planificación financiera en la municipalidad. Esto se implementó en el segundo año de la gestión municipal. Esta acción le ha valido a la municipalidad recuperar la credibilidad financiera, pues responde a la comunidad en forma precisa y rápida sobre cómo se invierten los ingresos municipales.

Contabilidad: La municipalidad lleva una contabilidad financiera que permite mayor credibilidad a la municipalidad. Es decir, está en capacidad de elaborar estados financieros como: el balance general; el estado de resultados; el estado de cambios en el patrimonio; el estado de cambios en la situación financiera y el estado de flujos de efectivo, que son herramientas que orientan en la toma de decisiones.

Reportes financieros: Guaimaca cuenta con un funcional sistema de contabilidad que permite tener una mayor eficiencia en el manejo de la información contable y por ende cuenta con la posibilidad de generar reportes financieros cuando se le requiera.

Infraestructura y logística

La municipalidad de Guaimaca posee una infraestructura que si bien no es la mejor, es la necesaria para alcanzar su misión y visión del desarrollo del municipio.

Las principales limitantes a que se puede estar enfrentando en un futuro son la falta de espacio físico lo que refiere a comunicación por internet.

Aunque una limitante manifestada por los jefes de departamentos fue la falta de personal capacitado, bajos presupuestos y falta de vehículo.

Manejo de procesos organizacionales

Planificación financiera: El presupuesto es anual y preparado por la corporación municipal y las oficinas de auditoría interna, presupuesto y contabilidad.

Comunicación: La municipalidad no cuenta con ningún mecanismo de comunicación interna entre sus empleados lo que existe más bien son mecanismos informales. Al respecto, por ejemplo, fue posible determinar que el 58,8% de los empleados dijo estar informado de las actividades que realiza la municipalidad en manejo

de recursos naturales. Al consultárseles por su fuente de información, el 43,8% dijo que a través de compañeros de trabajo o de otros departamentos; 6,3% se enteró por las fuerzas vivas y solo un 12,5% por parte de la municipalidad.

Evaluación y monitoreo: La municipalidad no cuenta con un sistema de monitoreo y evaluación de su gestión. En palabras del alcalde, "el monitoreo de la gestión de la municipalidad se mide por la cantidad y calidad de las obras que realiza".

Enlaces interinstitucionales

La municipalidad es miembro de la AMHON, la RUMA y la Asociación de municipalidades de corredor central (AMUCC). LA AMUCC está constituida por todas las municipalidades por las que pasa la carretera que de Tegucigalpa conecta con el departamento de Yoro.

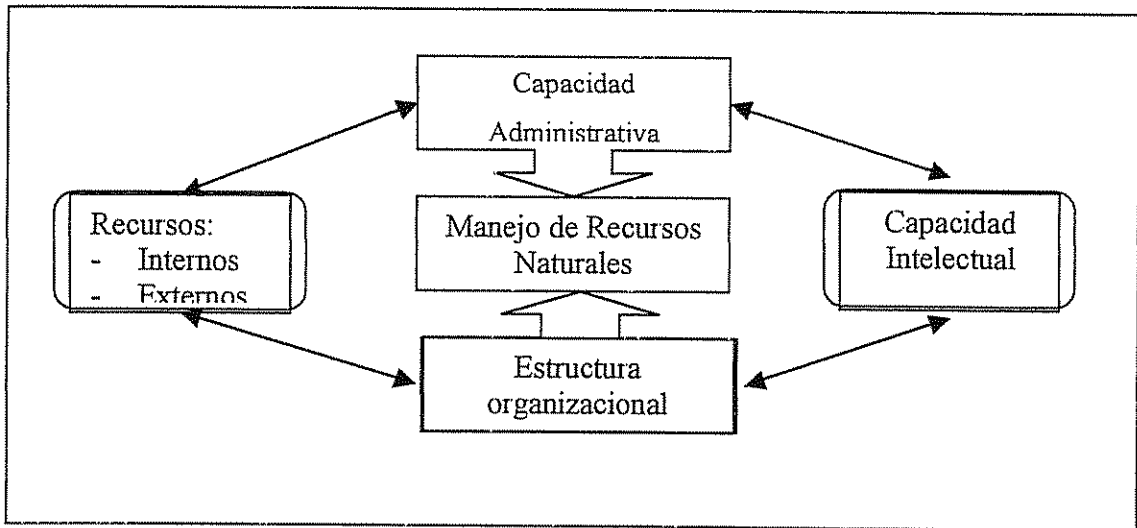
Además tiene convenios de manejo de recursos forestales con cinco grupos agroforestales, convenios de manejo de cuencas hidrográficas con el Fondo Nacional de Desarrollo Rural Sostenible (FONADERS) y convenios de diversa índole con instituciones como el Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS); MAFOR/FINNIDA; SERNA; INFOP; SOPTRAVI y PMA.

C. Desempeño organizacional

a. Capacidad técnica

Entendiendo la capacidad técnica, como la habilidad para combinar la capacidad intelectual, la capacidad estructural y la capacidad administrativa de la municipalidad así como los recursos externos a esta para proponer soluciones a la problemática del municipio, entre ella la del los recursos naturales, y además poner esas soluciones en marcha.

Lo anterior se basa en el siguiente esquema:



La municipalidad de Guaimaca presenta una buena capacidad técnica en materia del manejo y conservación de recursos naturales. Es decir, ha firmado convenios con cinco grupos agroforestales para el aprovechamiento de los mismos; tiene planes de manejo en tres cuencas hidrográficas en ejecución; hay siete planes de manejo forestal; se está reconstruyendo el sistema de agua potable con financiamiento del AID por un costo de 6,3 millones de lempiras.

Lo anterior es producto de combinar en forma apropiada la capacidad intelectual (conocimientos tecnológicos, información y habilidades humano-administrativas), una alta capacidad administrativa y acceso a los recursos necesarios para poder impulsar cualquier estrategia de desarrollo de sus recursos naturales.

4.5.3 Análisis económico

El análisis económico realizado a la municipalidad de Guaimaca fue posible realizarlo solo para dos años debido al impedimento del departamento de contabilidad de generar una salida con la información de 1998 y 2001.

El Cuadro 4.13 muestra en términos relativos, el porcentaje en que fue posible ejecutar los presupuestos en el periodo 1999-2000.

Cuadro 4.13 Resultados de análisis de los presupuestos totales*.

Rubro	1999	2000	Movimiento En % 1999-2000
INGRESOS			
Ingresos totales presupuestados	5.840.556,00	9.800.847,25	67,8
Ingresos totales colectados	5.696.066,60	7.812.936,76	37,2
% de ejecución	97,5	80	(16,1)
EGRESOS			
Egresos totales presupuestados	5.840.556,00	9.345.227,10	60
Egresos totales gastados	4.495.129,21	8.044.975,18	79
% de ejecución	77	86	(10,4)
SUPERÁVIT / DÉFICIT(?)	20,5	(6)	

* Cantidades en Lempiras

En cuanto a los ingresos, en el año 2000 el presupuesto se incremento en un 67,8% con respecto al año anterior y la recuperación efectiva fue 37,2% mayor en el 2000 que en 1999.

A la ejecución por año, en 1999 se colectó el 97,5% de lo presupuestado mostrando una excelente gestión en su sistema de captación. Para el año 2000 hubo una considerable reducción en el ingreso efectivo pues solo se pudo recuperar el 80% de lo presupuestado.

Esto puede tener su origen en tres causas probables. La primera puede ser el sobredimensionamiento del presupuesto, ésto se presume debido a que en términos absolutos los ingresos fueron mayores en el año 2000 que en 1999 en cerca de tres millones y medio de Lempiras, por lo que podría pensarse en un eficiente programa de captación pero una expectativa demasiado alta para las condiciones del municipio. La segunda causa puede ser deficiencias en la aplicación del sistema de cobro, es decir asumimos una planificación presupuestaria adecuada pero mala adecuación del sistema de cobro en el sentido de los mecanismos necesarios para una eficiente captación de los recurso.

Otro aspecto importante que se desprende del Cuadro 4.18 es que las finanzas de la municipalidad presentaron un superávit de 20,5% en 1999 y un déficit de 6,0% en el año 2000. Se habla de un déficit económico y no de un déficit en la salud financiera de la municipalidad.

En cuanto a los egresos, en el año 2000 el presupuesto se incremento en un 60% con respecto al año anterior y el gasto efectivo fue 79% mayor en el 2000 que en 1999.

En cuanto a la ejecución por año, en 1999 se gastó el 77% de lo presupuestado y 86% de lo calculado para el año 2000.

Relacionado ingreso y gastos, se aprecia una diferencia positiva del 20,5% en 1999 y una diferencia negativa del 6% al siguiente año. Por su parte, en lo que refiere a los ingresos y egresos por venta o manejo de recursos naturales y el ambiente se presenta el Cuadro 4.14.

Cuadro 4.14. Resultados de análisis de los presupuestos de recursos naturales*.

<i>Rubro</i>	1999	2000	Movimiento En %
INGRESOS POR RECURSOS NATURALES			1999-2000
Ingresos totales presupuestados	3.738.750,00	4.473.496,66	19,7
Ingresos totales ejecutados	3.275.842,87	3.441.705,44	5,0
% de ejecución	88	77	(12,5)
EGRESOS POR RECURSOS NATURALES			
Egresos totales presupuestados	925.183,35	873.950,16	(5,5)
Egresos totales ejecutados	924.881,03	788.493,54	(14,7)
% de ejecución	100	90	(10,0)

* Cantidades en Lempiras

Entre 1999 y el año 2000, se incrementaron los ingresos presupuestados en un 19,7%; aunque la recolección solo aumentó un 5%. En el movimiento anual, la situación difiere un poco con respecto a la ejecución del presupuesto total tal y como lo muestra el Cuadro 4.15. Se observa en los ingresos una buena recuperación para 1999 (88%) y una aceptable recuperación para año 2000 (77%).

En cuanto a los gastos por manejo de recursos naturales y el ambiente, en el año 2000 el presupuesto disminuyó en un 5,5% con respecto al año anterior y el gasto efectivo por este mismo rubro también sufrió una reducción del 14,7%. En lo que respecta a la ejecución por año, en 1999 se gastó todo el presupuesto asignado y en el año 2000 se gastó el 90%.

En el caso de los ingresos y egresos por concepto de manejo de recursos naturales y el ambiente, no se puede determinar superávit o déficit porque las cantidades absolutas extraídas de los presupuesto son diferentes y siempre son mayores los ingresos que los egresos por lo que siempre hay una ganancia alta. El Cuadro 4.15

muestra en forma más clara y por separado el movimiento de los diferentes rubros entre el año 1999 y el año 2000.

Cuadro 4.15. % de variación del presupuesto y su ejecución de un año a otro.

Rubro	1999-2000
Ingreso total presupuestado	67,8
Ingreso total ejecutado	37,2
Ingreso por RN presupuestado	19,7
Ingreso por RN ejecutado	5,1
Egreso total presupuestado	60,0
Egreso total ejecutado	79,0
Egresos por RN presupuestado	-5,5
Egresos por RN ejecutados	-14,7

Por otra parte, el Cuadro 4.16 presenta los valores que corresponden al presupuesto total de los ingresos y egresos por concepto de manejo de recursos naturales y el ambiente.

Cuadro 4.16 Valores relativos de r.n. que corresponden al presupuesto total.

INGRESOS	1999	2000
% del ingreso total presupuestado que corresponde al ingreso presupuestado por RN	64,0	45,6
% del ingreso total presupuestado que corresponde al ingreso ejecutado por RN	56,1	35,1
% del alcance del Ing. Ejecutado de RN para los Ingresos tot. presup.	87,7	77
% del ingreso total ejecutado que corresponde al ingreso por RN ejecutado	57,5	44,1
EGRESOS		
% del egreso total presupuestado que corresponde al egreso presupuestado por RN	15,8	9,4
% del egreso total presupuestado que corresponde al egreso ejecutado por RN	15,8	8,4
% del alcance del Eg. Ejecutado de RN para los Egresos tot. presup.	100	89,4
% del egreso total ejecutado que corresponde al egreso por RN	20,6	9,8

En este sentido, en 1999 un 64% de los ingresos esperados por el gobierno municipal provenían de los recursos que son aprovechados en el municipio. Pero en realidad solo pudo ser cubierto el 56,1%. En ese mismo año, el porcentaje de los ingresos totales captados que correspondió a los recursos naturales del municipio solo fue de 57,5%.

Para el año 2000, los porcentajes son 45,6% de los ingresos esperados por el gobierno municipal provenían de los recursos que son aprovechados en el municipio pero solo pudo cubrir un 35,1% y de los ingresos totales recaudados un 44,1% provinieron de los ingresos naturales.

Con respecto a los egresos, en 1999 se gastó todo el presupuesto asignado para el manejo y conservación de los recursos naturales y el ambiente, es decir el 15,8% de los egresos programados por el gobierno municipal. Para ese mismo año, el porcentaje de los egresos totales realizados que se gastó en los recursos naturales del municipio fue 20,6%.

Para el año 2000, se programó un egreso de 9,4% pero los realizados en el manejo y protección de los recursos naturales fueron solo de 8,4% del presupuesto total. Sin embargo, de los ingresos que tuvo la municipalidad en ese año, dedicó 8,9% a la protección y manejo de los recursos naturales y ambiente del municipio.

En el Cuadro 4.17, se muestra una relación de los ingresos que la municipalidad recibe por concepto del aprovechamiento de los recursos naturales. Además se presentan las cantidades presupuestadas y ejecutadas así como el porcentaje de ejecución correspondiente para cada recurso, así como el total.

Cuadro 4.17 Aprovechamiento de recursos naturales por la municipalidad de Guaimaca.

Recursos	Rubro	Año 1999	Año 2000
<i>Bosque</i> <i>Industria</i>	Ingreso Presupuestado	3.920.850,00	4.266.650,00
	Ingreso Ejecutado	3.154.908,17	3.201.853,99
	% de ejecución	80,5	75,00
Agua	Ingreso Presupuestado	82.500,00	109.746,66
	Ingreso Ejecutado	97.171,49	202.654,07
	% de ejecución	117,80	184,70
Grava y arena	Ingreso Presupuestado	93.300,00	27.000,00
	Ingreso Ejecutado	23.763,72	5.197,38
	% de ejecución	25,50	19,20
Cantera	Ingreso Presupuestado		70.100,00
	Ingreso Ejecutado		32.000,00
	% de ejecución		45,60
Total presupuestado		3.738.750,00	4.473.496,66
Total ejecutado		3.275.842,87	3.441.705,44
% total ejecutado		87,6	76,9

En el cuadro anterior se refleja el alto porcentaje de ejecución que la municipalidad tiene en el manejo del agua potable, un 117,8% y 184,7% en los años 1999 y 2000 respectivamente. Así como los pobres ingresos que se tienen por concepto de grava y arena, 25,5% y 19,2% para 1999 y 2000, correspondientemente.

4.6 Municipalidad de Marale

4.6.1 Recursos naturales utilizados por el municipio

De acuerdo a la documentación revisada, los recursos naturales que son aprovechados por el municipio son bosque; grava y arena; y cantera.

Según el regidor, encargado de recursos naturales de la municipalidad, del municipio se extraen cerca de 3000 m³ de madera/año, pero la empresa maderera que hace el aprovechamiento no ha pagado la totalidad del impuesto de tronconaje, que le corresponde amortizar por toda la madera extraída.

Además de lo anterior, la compañía maderera no ha cumplido con los compromisos adquiridos con la comunidad dueña del área donde se realiza el aprovechamiento.

Todo esto muestra la poca capacidad de la municipalidad para hacer un control efectivo de la extracción de madera del municipio.

En lo que refiere al agua, el sistema es administrado por una junta de agua en la que la municipalidad no tiene ninguna injerencia. En la actualidad se construye un nuevo sistema de transporte y distribución de agua a un costo para la municipalidad de L. 150.000,00.

Respecto al manejo de cuencas hidrográficas, no hay ningún plan de manejo de microcuencas en el municipio aunque si se tienen contemplados la construcción de varios proyectos de agua potable en varias aldeas.

El principal rubro económico del municipio es café.

La problemática del manejo de los recursos naturales es la siguiente:

- Poco conocimiento de su potencial forestal.
- Ausencia de visión del manejo integrado del recurso hídrico (cuencas hidrográficas, sistemas de distribución y sistemas de tratamiento).
- Ausencia de un plan de ordenamiento territorial en el municipio.
- Falta de capacidad técnica institucional para atender la problemática de la municipalidad.

4.6.2 Caracterización organizacional

1. Motivación organizacional

A .Misión y visión

La municipalidad cuenta con un plan de acción de desarrollo de Marale en el que se explica una visión estratégica del desarrollo del municipio(PADEM), la cual es *“Tener un municipio con las condiciones esenciales requeridas para el desarrollo económico y social, donde la mayoría de la población tenga satisfecha sus necesidades básicas y posea oportunidades de formación y empleo”*.

El PADEM es el único documento que tiene la visión declarada y no fue posible determinar si los empleados conocen y comparten esta visión. Es necesario dejar establecido que este documento fue elaborado a principios de el año 2000.

La misión no está explicada en el PADEM, sin embargo la estructuración del mismo sugiere algún tipo de misión.

B .Cultura organizacional

En municipalidades pequeñas como Marale el accionar de los empleados gira en torno al alcalde municipal, quien es la máxima autoridad y por lo tanto se le respeta como tal. Es un solo grupo de trabajo en donde cada uno de sus miembros pone lo mejor de si pese a las limitaciones existentes.

C. Incentivos y premios

La municipalidad carece de sistemas de incentivos para sus empleados. El único incentivo que reciben es un aumento salarial a principio del año.

2. Capacidad organizacional

a. Estructura municipal

La estructura municipal es simple y consta de cinco dependencias; alcaldía municipal, secretaría municipal, juzgado de policía, tesorería municipal y catastro municipal. La municipalidad cuenta con un cuerpo legislativo (la corporación municipal), tres dependencias ejecutivas(la alcaldía municipal, la secretaría municipal y el juzgado de policía) y una dependencia de administración financiera (tesorería municipal y catastro municipal). El Cuadro 4.18 muestra la estructura organizacional del municipio.

Cuadro 4.18 Dimensiones funcionales de la municipalidad de Marale.

DIMENSION	DEPENDENCIAS
Legislativa	Corporación municipal
Dirección ejecutiva	Alcaldía municipal
	Secretaría municipal
	Juzgado de policía
Administración financiera	Tesorería municipal
	Catastro municipal

b. Planificación estratégica

Desde del punto de vista de la planificación estratégica la municipalidad de Marale cuenta con un plan de desarrollo integral, elaborado a principios del año 2000 mediante un proceso de planificación participativo con la ayuda de la iniciativa MUNIPLAN.

Pese a esto el proceso inició desde las comunidades y fueron miembros de las mismas que conformaron la Comisión de Planificación Municipal Participativa (COPLAM) junto a los diferentes sectores del municipio.

El PADEM se asume como una herramienta necesaria para fortalecer la capacidad de gestión de la municipalidad, el uso racional de los pocos recursos que se disponen, la capacidad de respuesta de la municipalidad ante las demandas de las municipalidades, la participación ciudadana.

Pese a lo anterior, en el PADEM se plantean 46 proyectos prioritarios, 10 de los cuales son construcción o mejoramiento de sistemas de agua potable y uno de ellos es el establecimiento de una palillera. Sin embargo no hay ningún proyecto de manejo de cuencas microcuencas o de manejo de bosques en el municipio.

En 1998 se realizó un plan de inversión social municipal por parte del Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS), que se elaboró partiendo del principio de que la participación y la descentralización son los mejores instrumentos para fortalecer los lazos de la sociedad y encaminarla hacia el desarrollo autogestionario. Sin embargo todos son proyectos sociales.

c. Recursos humanos

Carga económica: La carga económica de la municipalidad es de L. 14.100,00 por mes para 12 empleados, ocho regidores municipales y el alcalde municipal.

Planificación de personal: La municipalidad no hace planificación del personal que necesita. Además de lo anterior, los empleados encuestados pertenecen a dos áreas de la municipalidad; dirección ejecutiva y administración financiera.

Las áreas de servicios y obras públicas y desarrollo social y ambiente no existen en la municipalidad.

Educación: Con respecto al nivel de educación, al agrupar a los empleados en tres niveles educativos: bajo (escuela primaria y secundaria), medio (escuela técnica, secretarial y media) y alta (universitaria) los porcentajes serían 85,7%; 14,3% y 0% respectivamente.

Estabilidad laboral: Respecto a la estabilidad en el puesto, un 71,4% de los empleados tiene dos o menos de dos años de trabajar en el puesto que actualmente ocupa y ningún empleado tiene más de tres años de estar en su puesto.

Se encuestaron a cuatro jefaturas de departamentos, en donde todos tienen dos o menos de dos años de trabajar en ese puesto.

Desarrollo de personal: En cuanto a desarrollo de personal se logró determinar los niveles de capacitación y de un total de 14 cursos recibidos por parte de los entrevistados, 78,6% lo ayudan directamente en su trabajo y 21,4% indirectamente.

La municipalidad no cuenta con ningún tipo de manual y los procesos de planificación y búsqueda y selección de personal no se dan en la municipalidad.

d. Manejo financiero

Planificación financiera: La municipalidad no cuenta con un plan financiero. Lo que existe es la elaboración del presupuesto anual, que en caso de Patuca se realiza, como ya se mencionó, con la asistencia de la DGAATM.

Contabilidad financiera: Dado que municipalidad no hace informes a agentes externos no factura contabilidad financiera. La contabilidad es administrativa, es decir la que se usa en las actividades de planeación control y toma de decisiones del gobierno municipal.

Reportes financieros: No hace y no cuenta con un sistema computarizado de contabilidad que le permita una mayor eficiencia en el manejo de la información contable. De todas formas no se conocieron informes financieros de la municipalidad.

La evidencia más fehaciente del mal manejo financiero de la municipalidad es el echo de que no se pudo conseguir la ejecución de presupuestos debido a que la municipalidad estaba intervenida por la Contraloría General de la República, ya que los

informes presentados no concordaban con la realidad en cuanto al manejo de las arcas municipales.

De la información que fue posible conseguir, se observa que no existe una planificación financiera apropiada, debido a que en 1998 la municipalidad solo recaudó el 42,9% de los ingresos que presupuestó y el año 2000 esta ejecución fue solo del 22,1%.

Desde el punto de vista de manejo de programas computacionales, Marale cuenta con una sola computadora, actualmente con virus, pero al igual que El Porvenir nadie la puede usar.

e. Infraestructura y logística

Todas las dependencias carecen de un equipo de oficina apropiado, con excepción de catastro municipal en donde se tiene equipo medianamente adecuado. Anuado a ello no tienen un vehículo, por lo que utilizan el carro del alcalde para la movilización. Cuenta con teléfono y luz eléctrica.

f. Manejo de procesos organizacionales

Planificación: Para el proceso de planificación presupuestaria se depende de agentes externos, pues el presupuesto es preparado por el alcalde, la tesorera y la secretaria con el apoyo de personal de la Dirección General de Asesoría y Asistencia Técnica Municipal (DGAATM), de la Secretaría de Gobernación y Justicia.

Comunicación: Con respecto a los procesos de comunicación interna formalmente la municipalidad no cuenta con ningún mecanismo de comunicación interna entre sus empleados, lo que existe más bien son mecanismos informales. Al respecto fue posible determinar que el 57,1% de los empleados dijo estar notificado de las actividades que realiza la municipalidad en manejo de recursos naturales. Lo anterior significa que cerca de la mitad de los empleados no están enterados. Al consultárseles por su fuente un 42,9% se informan fuera de la municipalidad o a través de compañeros de trabajo o de otros departamentos.

Evaluación y monitoreo: Finalmente la municipalidad no cuenta con un sistema de evaluación y monitoreo de su desempeño.

g. Enlaces interinstitucionales

La municipalidad es miembro de la AMHON solamente.

3. Desempeño organizacional

h. Viabilidad financiera

No fue posible determinar la viabilidad financiera ya que solo se consiguió información de presupuesto pero no de la ejecución de estos presupuestos. Sin embargo, es una municipalidad que depende del Gobierno Central.

Los registros indican que a octubre del año 1998 la municipalidad había recibido L. 232.068,00, es decir un 68,1% de los ingresos municipales y para 1999 se esperaba que el ingreso fuera de un 35%.

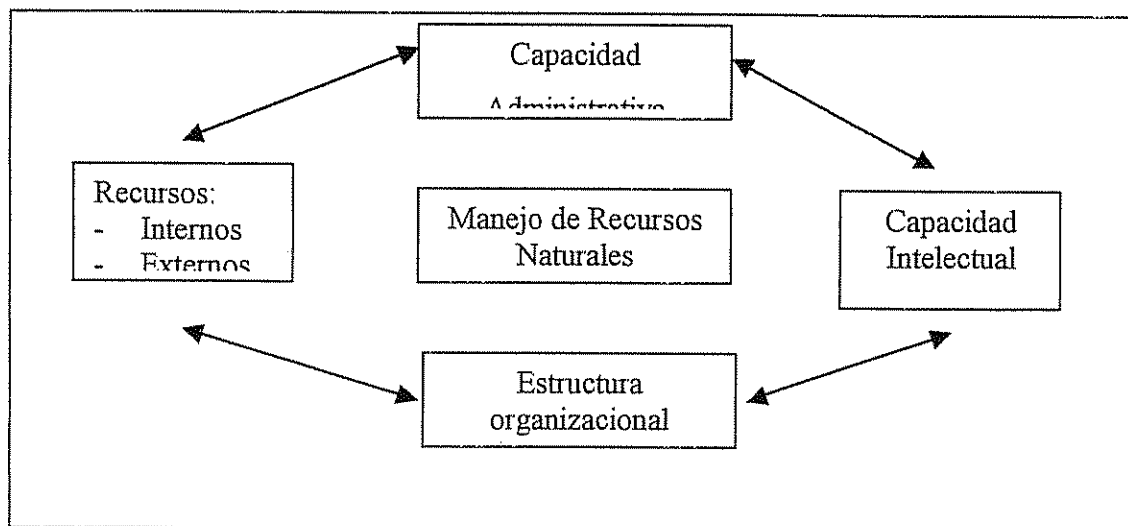
Para el año 2001 la transferencia esperada del estado es de L. 556.884,00 lo que significa un 61,7% de los ingresos municipales totales, es decir el apoyo que la municipalidad espera recibir del gobierno central.

Lo anterior demuestra que, financieramente la municipalidad de Marale no es viable, ya que para impulsar el desarrollo del municipio necesita del apoyo de fondos externos gobierno central.

4. Capacidad técnica

Entendiendo la capacidad técnica, como la habilidad para combinar la capacidad intelectual, la capacidad estructural y la capacidad administrativa de la municipalidad así como los recursos externos a esta para proponer soluciones a la problemática del municipio, entre ella la del los recursos naturales, y además poner esas soluciones en marcha.

Lo anterior se basa en el siguiente esquema:



El municipio de Marale carece de capacidad técnica para impulsar su desarrollo ya que tiene baja capacidad administrativa, una estructura organizacional débil, el acceso a los recursos a cuyo acceso la limita su propia capacidad administrativa y no cuenta con capacidad intelectual (conocimientos tecnológicos, información y habilidades humano-administrativas),

4.6.3 Análisis económico

El análisis económico se realizó solo a las cantidades presupuestadas debido a la imposibilidad de conseguir información referente a la ejecución del mismo.

El Cuadro 4.19 nos muestra la base de datos económica que fue posible recolectar para el periodo 1998-20001.

Cuadro 4.19. Datos económicos recolectados en el municipio de Marale*.

Rubro	1998	1999	2000	2001
Ingreso Total presupuestado	662.844,00	628.748,00	823.602,71	902.474,00
Ingreso total ejecutado	284.391,06	SD	678.760,16	SD
Ingreso por RN presupuestado	359.525,00	205.000,00	182.403,00	148.740,00
Ingreso por RN ejecutado	25.991,00	SD	53.136,00	SD
Egreso total presupuestado	662.844,00	536.302,00	824.733,71	902.474,00
Egreso total ejecutado	SD	SD	757.623,60	SD
Egresos por RN presupuestado	NSP	NSP	NSP	NSP

* Cantidades en Lempiras

Todos los datos, tanto los presupuestados como los ejecutados, son extraídos de los presupuestos a los que se tuvo acceso. En el caso de los datos ejecutados, éstos fueron estimados siguiendo la mecánica de la corporación para elaborar el presupuesto del siguiente año, que básicamente consiste en tomar los ingresos realizados hasta el mes de octubre, estimarlos hasta diciembre y al resultado agregarle un 10% a 15%, resultado que se convierte en el próximo presupuesto.

En las casillas marcadas con SD en el cuadro anterior, significa que no fue posible obtener los datos correspondientes a su ejecución debido a que para la fecha en que se hizo la visita la municipalidad, ésta se encontraba bajo una auditoría.

Las casillas marcadas con NSP corresponden a los gastos en que se incurren en el manejo de los recursos naturales los cuales, en el caso de la municipalidad de Marale, no se presupuestan.

Las variaciones relativas se presentan en el Cuadro 4.20. Los números entre paréntesis son negativos.

Cuadro 4.20 Datos económicos recolectados en el municipio de Marale*.

<i>Rubro</i>	1998-1999	1999-2000	2000-2001	1998-2001
Ingreso Total presupuestado	(5,1)	31,0	9,6	36,2
Ingreso por RN presupuestado	(43,0)	(11,0)	(18,5)	(58,6)
Egreso total presupuestado	(19,1)	53,0	9,4	36,2

Lo más notable en este cuadro es la reducción gradual de los ingresos por recursos naturales presupuestados, con una caída muy drástica entre 1998-1999.

Otro dato interesante es que en todo el periodo 1998-2001, la reducción del ingreso es de 58,6%.

Con respecto a la medida en que se alcanza lo presupuestado se presenta en el Cuadro 4.21.

Cuadro 4.21 Porcentaje de ejecución de presupuestos.

Rubro	1998	2000
Ingreso Total	42,9	82,4
Ingreso por recursos naturales	7,2	29,1
Egreso total presupuestado		91,9

Lo más relevante del Cuadro 4.21 es el aumento drástico que se da en la captación ingresos por parte de la municipalidad al recaudar de un 42,9% en 1998 a un año 2000 en el que se recaudó 82,4%.

Por su parte, en lo que respecta al ingreso presupuestado por recursos naturales, en los dos años de los que se tiene información fue baja, particularmente en el año de 1998 con 7,2%. El ingreso por este rubro para el año 2000 fue de 29,1%.

El porcentaje del gasto si es alto y casi se gasta todo lo que se presupuesta, según se puede apreciar en el movimiento del año 2000 correspondiente a un 91,9%.

El Cuadro 4.22 muestra los valores que corresponden al presupuesto total de los ingresos por concepto de manejo de recursos naturales y el ambiente. Estos se sacan para los cuatro años 1998 a 2001.

Cuadro 4.22 Valores relativos de r.n. que corresponden al presupuesto total.

INGRESOS	1998	1999	2000	2001
% del ingreso total presupuestado que corresponde al ingreso presupuestado por RN	54,2	32,6	22,1	16,5
% del ingreso total presupuestado que corresponde al ingreso ejecutado por RN	3,8		6,5	
% del alcance del Ing. Ejecutado de RN para los ingresos totales presupuestados	7		29,2	
% del ingreso total ejecutado que corresponde al ingreso por RN ejecutado	7		7,8	

En el cuadro anterior, el porcentaje de participación de los recursos naturales en presupuesto del municipio de Marale disminuye de 54,2% en 1998 a 16,5 en el 2001. Esta situación se debe a dos elementos básicos: el incremento del presupuesto general y la disminución de las cantidades de presupuestadas para los recursos naturales. En el Cuadro 4.22, se muestra una relación de los ingresos que la municipalidad recibe por concepto del aprovechamiento de los recursos naturales. En él se presentan las cantidades presupuestadas y ejecutadas así como el porcentaje de ejecución correspondiente para cada recurso, así como el total.

En el Cuadro 4.23 se refleja el bajo porcentaje de ejecución que la municipalidad tiene en los ingresos presupuestados de madera, 7,1% en 1998 y 31,4% en el 2000, lo que evidencia una mala planificación financiera y por otro lado un pésimo sistema de captación de ingresos.

Cuadro 4.23 Aprovechamiento de recursos naturales por la municipalidad de Marale.

Recursos	Rubro	1998	1999	2000	2001
Bosque + Industria	Ingreso Presupuestado	353.500,00	140.000,00	148.471,53	133.040,00
	Ingreso Ejecutado	24.991,00		46.626,00	
	% de ejecución	7,1		31,4	
Grava y arena	Ingreso Presupuestado	4.025,00	60.000,00	31.931,50	15.000,00
	Ingreso Ejecutado			6.000,00	
	% de ejecución			18,8	
Cantera	Ingreso Presupuestado	2.000,00	5.000,00	2.000,00	700,00
	Ingreso Ejecutado			510,00	
	% de ejecución			25,5	
Total presupuestado		359.525,00	205.000,00	182.403,03	148.740,00
Total ejecutado		24.991,00		53.136,00	
% total ejecutado		7		29,1	

La captación de ingresos por concepto de grava y arena y cantera es también bajo, 18,8% y 25,5% respectivamente para el año 2000.

La relación origen y aplicación de fondos (ROAF) para los datos económicos de la municipalidad, es solo posible presentarla para el presupuesto total puesto que son los únicos datos que tienen ingresos y egresos presupuestados. En el caso de los recursos naturales, se tiene presupuesto de extracción pero no de conservación o de manejo, por lo que no es posible elaborar el índice, el cual no es más que un indicador del origen y aplicación de fondos en la municipalidad.

Aunque sin necesidad del índice es posible determinar que el municipio está explotando sus recursos naturales sin asegurarse de su sostenibilidad.

4.7 Municipalidad de Patuca

4.7.1 Recursos naturales utilizados por el municipio de Patuca

De los recursos naturales que el municipio posee, el único que es estimado dentro del presupuesto de ingresos y egresos municipal son los bosques, por lo que para efectos de este estudio se le considerará como el único recurso importante para la municipalidad. De acuerdo a los datos proporcionados por la Unidad Municipal Ambiental de Patuca, la municipalidad presupuesta ingresos por pago de impuestos por venta de madera, pese a ello desconoce la cantidad de madera que sale del municipio.

En lo que refiere al abastecimiento de agua potable, este servicio es administrado por junta de agua en la que la municipalidad no tiene ninguna ingerencia.

Respecto al manejo de cuencas hidrográficas se compró parte del terreno de la microcuenca que abastece al sistema del casco urbano.

La UMA-Patuca, creada en diciembre del año 2000 como seguimiento a una recomendación que recibió uno de los regidores que recibió una capacitación en la ciudad de Catacamas, se le asignó una partida inicial de L. 50.000,00. Sin embargo, esta dependencia fue creada sin tener una idea clara para su funcionamiento, pues el acuerdo municipal por el que se creó no explica nada respecto a cuales serán sus funciones y en el tiempo que se estuvo en el municipio el encargado de la UMA nunca apareció.

No cuentan con un plan de ordenamiento territorial y el alcalde desconoce de que se trataba el tema.

La problemática del manejo de los recursos naturales es la siguiente:

- Ausencia de visión del manejo integrado del recurso hídrico (cuencas hidrográficas, sistemas de distribución y sistemas de tratamiento).

- Ausencia de un plan de ordenamiento territorial en el municipio.

4.7.2 Caracterización organizacional

1. Motivación organizacional

a. Misión y visión

De la conversación con el alcalde, los empleados y de la búsqueda de documentos, se llegó a la conclusión de que el gobierno municipal no ha establecido ninguna de las dos.

b. Cultura organizacional

La cultura identificada en la municipalidad es la de el poder centralizado en el alcalde.

c. Incentivos y premios

La municipalidad carece de sistemas de incentivos para sus empleados. Esto no se ha implementado porque no es necesario hacerlo y porque las condiciones del municipio no lo permiten.

2. Capacidad organizacional

a. Estructura municipal

La estructura municipal es simple y consta seis dependencias: alcaldía municipal, secretaría municipal, juzgado de policía, tesorería municipal y catastro municipal y unidad municipal ambiental. La municipalidad cuenta con un cuerpo legislativo (la corporación municipal), tres dependencias ejecutivas (la alcaldía municipal, la secretaría municipal y el juzgado de policía), dos dependencias de administración financiera (tesorería municipal y catastro municipal) y una de desarrollo comunitario y ambiente (la UMA). El Cuadro 4.24 lo ilustra mejor.

Cuadro 4.24 Dimensiones funcionales de la municipalidad de Marale.

DIMENSION	DEPENDENCIAS
Legislativa	Corporación municipal
Dirección ejecutiva	Alcaldía municipal
	Secretaría municipal
	Juzgado de policía
Administración financiera	Tesorería municipal
	Catastro municipal
Desarrollo comunitario y ambiente	Unidad municipal ambiental

La corporación municipal es electa por el pueblo y se compone de el alcalde y ocho regidores. quienes junto al auditor municipal componen el cuerpo legislativo del municipio.

b. Planificación estratégica

Desde del punto de vista de la planificación estratégica la municipalidad de Patuca no cuenta con un plan de desarrollo municipal estratégico.

La planificación que existe es anual y se realiza con el fin de que sea aprobado el presupuesto anual, el cual es elaborado con la asistencia de personal de la Dirección General de Asesoría y Asistencia Técnica Municipal (DGAATM) del Ministerio de Gobernación y Justicia.

La municipalidad cuenta con una Unidad Municipal Ambiental, que fue creada a finales del año 2000, sin embargo esta oficina no trabaja y desde su creación nació sin ningún objetivo, ya que en su acta de constitución no se menciona si quiera cuál es su finalidad, funciones, obligaciones y responsabilidades pues solamente se lee: "crease la unidad municipal ambiental".

No fue posible entrevistarse con el jefe de la UMA-Patuca y la información que los demás empleados de la municipalidad manejan de la UMA es muy escasa. Algunos no saben exactamente donde queda la oficina.

Desde el punto de vista de estructura administrativa, la corporación municipal no maneja ninguna, es decir, no se ha integrado en comisiones de trabajo como sucede en las otras municipalidades. Los regidores solo asisten a las reuniones municipales dos veces por mes y si el alcalde lo solicita ellos pueden conformar una comisión de trabajo.

c. Recursos humanos

Carga económica: La carga económica de la municipalidad es de L. 42.300,00 por mes para 12 empleados, ocho regidores municipales y el alcalde municipal.

Planificación del personal: No existe planificación del personal y es evidente la concentración del 100% del mismo en la dirección ejecutiva y la administración financiera, ambas con el 50% cada una.

Educación: Al agrupar a los empleados en tres niveles educativos: bajo (escuela primaria y secundaria), medio (escuela técnica, secretarial y media) y alta (universitaria) los porcentajes serían 50%, 50% y 0% respectivamente.

Estabilidad laboral: Un 25% de los empleados tiene dos o menos años de trabajar en la municipalidad. Por su parte, el porcentaje de empleados con cuatro años de trabajar en la municipalidad es de 75%.

Respecto a la estabilidad en el puesto, un 37,5% de los empleados tiene dos o menos de dos años de trabajar en el puesto que actualmente ocupa y el porcentaje de empleados que están en sus puestos desde que inició el presente gobierno municipal es de 25%.

Con respecto a las jefaturas de los departamentos, se encuestó a cuatro de los cinco departamentos con que cuenta la municipalidad, el 50% tiene un año o menos de ocupar su puesto y 50% restante está desde que se inició el gobierno municipal.

Desarrollo de personal: Se determinó que de un total de 411 cursos recibidos, el 60,5% de los entrevistados dijeron que lo ayudan directamente, 22,7% indirectamente y 16,8% no les ayudaban en sus funciones.

En la municipalidad no existe un manual de puestos y salarios pero no se aplica ni se actualiza. Los procesos de planificación y búsqueda y selección de personal no se dan en la municipalidad.

d. Manejo financiero

Planificación financiera: La municipalidad no cuenta con un plan financiero. Lo que se da es la elaboración del presupuesto anual que en caso de Patuca se realiza, como ya se mencionó, con la asistencia de la DGAATM.

Contabilidad financiera: Dado que municipalidad no hace informes a agentes externos no lleva contabilidad financiera. La contabilidad es administrativa, es decir aquella usada en las actividades de planeación control y toma de decisiones del gobierno municipal.

Reportes financieros: Patuca, por el problema la luz eléctrica, no cuenta con un sistema computarizado de contabilidad que le permita una mayor eficiencia en el manejo de la información contable. De todas formas no se conocieron informes financieros de la municipalidad.

e. Infraestructura y logística

En el municipio de Patuca se carece de servicio telefónico y el acceso, pese a contar con una buena carretera de tierra transitable en todo tiempo, es solo por autobús que hace un viaje diario a Tegucigalpa y viceversa. Existe además una carretera que comunica con el municipio de Catacamas, el medio de transporte que viaja por esta vía se le llama Baronesa y lo hace dos veces por día.

La electricidad, es la limitante principal por la que la municipalidad no ha recibido apoyo de carácter tecnológico principalmente de computadoras.

El edificio municipal es un edificio moderno pero el personal carece del mobiliario adecuado para realizar su trabajo y el sistema de archivo que utiliza es obsoleto, por lo que existe un desorden en la documentación de la municipalidad.

La municipalidad no cuenta con vehículos propios.

f. Manejo de procesos organizacionales

Planificación: La municipalidad de Patuca al igual que la mayoría de las municipalidades de sus condiciones carece de procesos organizacionales que dirijan el desarrollo del municipio. No hay planificación de largo plazo y no cuenta con planificación financiera.

Desde el punto de vista de manejo de recursos naturales no existen planes de manejo para los recursos que posee. Los esfuerzos relacionados con el manejo de cuencas hidrográficas son acciones aisladas, de buenas intenciones pero que no están enmarcadas en una iniciativa planificada.

En el manejo de bosques, la municipalidad desconoce los planes de aprovechamiento aunque si capta ingresos por este mismo concepto.

Toma de decisiones: El proceso de toma de decisiones en la municipalidad está centralizado en el alcalde municipal.

Comunicaciones: Con respecto a los procesos de comunicación interna formalmente la municipalidad no cuenta con ningún mecanismo de comunicación interna entre sus empleados, lo que existe más bien son mecanismos informales. Al respecto fue posible determinar que el 87,5% de los empleados entrevistados se informan de las actividades que realiza la municipalidad en manejo de recursos naturales. Al consultárseles por su fuente el 50% manifestó que a través de compañeros de trabajo o de otros departamentos y un 37,5% se enteró por parte de la municipalidad.

Monitoreo y evaluación: La municipalidad no tiene un sistema de evaluación y monitoreo establecido.

g. Enlaces interinstitucionales

La municipalidad es miembro solo de la Asociación de Municipalidades de Honduras (AMHON). Fuera de eso no cuenta con alianzas estratégicas con otras instituciones.

4.7.4 Desempeño organizacional

Viabilidad financiera

No fue posible determinar para la municipalidad de Patuca su viabilidad financiera ya que solo se consiguió información de presupuesto pero no de la ejecución de éstos. Sin embargo, del presupuesto se extrae que para el año 2000 la municipalidad presupuestó L 1.133.040,00 como transferencia del Gobierno Central. Los registros indican que a octubre de ese año la municipalidad había recibido L. 945.582,00, es decir un 83% de lo presupuestado y un 64,4% de los ingresos recaudados a esa fecha.

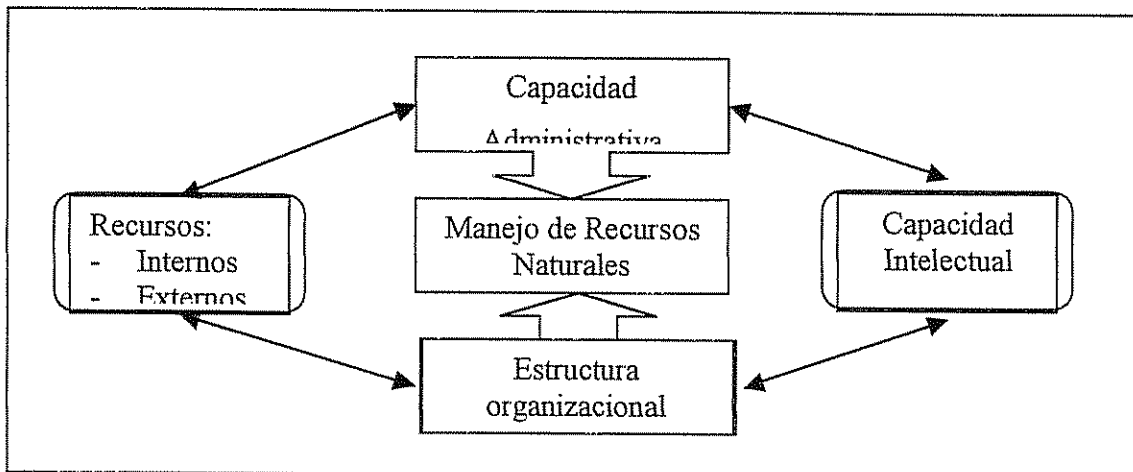
Para el año 2001 la transferencia esperada del estado es de L. 1.419.324,00. lo que significa un 65,9% de los ingresos municipales totales. Es decir, el apoyo que la municipalidad espera recibir del gobierno central.

Lo anterior demuestra que, financieramente la municipalidad de Patuca no es viable, ya que para impulsar el desarrollo del municipio necesita del apoyo de fondos externos gobierno central.

i. Capacidad técnica

Entendiendo la capacidad técnica, como la habilidad para combinar la capacidad intelectual, la capacidad estructural y la capacidad administrativa de la municipalidad así como los recursos externos a esta para proponer soluciones a la problemática del municipio, entre ella la del los recursos naturales, y además poner esas soluciones en marcha.

Lo anterior se basa en el siguiente esquema:



El municipio carece de capacidad técnica para impulsar su desarrollo ya que tiene baja capacidad administrativa, no cuenta con capacidad intelectual (conocimientos tecnológicos, información y habilidades humano-administrativas), posee una estructura organizacional débil.

4.7.3 Análisis económico

El análisis económico realizado a la municipalidad de Patuca fue posible hacerlo solo con los presupuestos de los años 2000 y 2001, debido a la imposibilidad de conseguir información referente a la ejecución del mismo.

El Cuadro 4.25 presenta la base de datos económica que se recolectó para el periodo 2000-2001. Los datos mostrados corresponden solo a lo presupuestado por la municipalidad. No hay ningún dato referente a la medida en que se ejecutó el presupuesto.

Cuadro 4.25 Datos económicos recolectados en el municipio de Patuca*.

Rubro	2000	2001	Variación 2000-2001
Ingreso Total presupuestado	1.997.901,75	2.153.349,00	7,8%
Ingreso por RN presupuestado	43.700,00	64.200,00	46,9%
Egreso total presupuestado	1.997.901,75	2.153.349,00	7,8%
Egresos por RN presupuestado	786.700,00	50.000,00	(93,6)

* Cantidades en Lempiras

Como se observa en el cuadro anterior entre 2000 y 2001, se da un incremento en el presupuesto total de 7,8%, los ingresos esperados por aprovechamiento de recursos naturales se incrementa en 46,9% y los egresos disminuyen en un 93,6%.

Por otra parte, el Cuadro 4.26 muestra los valores que corresponden al presupuesto total de los ingresos por concepto de manejo de recursos naturales y el ambiente. Estos se sacan para los cuatro años 1998 a 2001.

Cuadro 4.26 Valores relativos de R.N. que corresponden al presupuesto total.

INGRESOS Y EGRESOS	2000	2001
% del ingreso total presupuestado que corresponde al ingreso presupuestado por RN	2,2	3,0
% del egreso total presupuestado que corresponde al egreso presupuestado por RN	39,4	2,3

En este cuadro se ve que el porcentaje de participación de los recursos naturales en el presupuesto del municipio de Patuca muy bajo 2,2% en el 2000 y 3% en el año 2001. Los gastos por su parte, representaban un alto porcentaje (39,4%) del presupuesto total en el año 2000 y al siguiente año, en el 2001 éste porcentaje fue solo de 2,3%.

Esta situación se debe principalmente a que el presupuesto de la municipalidad es elaborado por consultores y no por personal de la municipalidad.

En el Cuadro 4.27 se muestra una relación de los ingresos que la municipalidad recibe por concepto del aprovechamiento de los recursos naturales.

Cuadro 4.27 Aprovechamiento de recursos naturales por el municipio de Patuca.

Recursos	Rubro	2000	2001
Bosque + Industria	Ingreso Presupuestado	24.000,00	64.000,00
Grava y arena	Ingreso Presupuestado	1.200,00	200,00
Total presupuestado		25.200,00	64.200,00

En el cuadro anterior se refleja el bajo porcentaje de ejecución que la municipalidad tiene en los ingresos presupuestados de madera, 7,1% en 1998 y 31,4% en el 2000, lo que evidencia una mala planificación financiera y por otro lado un pésimo sistema de captación de ingresos.

Anexo 4. Matriz de vaciado de información de las encuestas a jefes de departamentos

Municipalidad	Departamento	Responsabilidades	Logros	Limitantes	Debilidades
Catacamas	Administración	<ul style="list-style-type: none"> - Velar por una documentación completa en los pagos - Realizar las compras de materiales de los diferentes departamentos. - Supervisión de proyectos que ejecuta la municipalidad - Gestionar fondos antes cooperantes - Revisión de ingresos y egresos de la municipalidad - Apoyo al alcalde en aspectos administrativos 	<ul style="list-style-type: none"> - Coordinación real con todos los demás departamentos de la municipalidad - Gestionar junto al señor alcalde proyectos de infraestructura - Realización de compromisos de la municipalidad con diferentes contratistas - Todos los trámites administrativos son realizados conforme a ley 	<ul style="list-style-type: none"> - No se da aplicación al manual de puestos y salarios 	
	Auditoría interna	<ul style="list-style-type: none"> - Realizar fiscalizaciones preventivas en operaciones de carácter financiero de la municipio. - Velar por el cumplimiento de las leyes y ordenanzas que la corporación emite - Controlar y custodiar los bienes de la municipalidad - Revisar los trámites de compra y otros - Realizar arqueos periódicos de caja a personas encargadas de manejar fondos - Realizar revisión de ingresos y egresos diarios 	<ul style="list-style-type: none"> - Se ha incrementado a tres cotizaciones para efectuar compras - Se supervisan los proyectos realizados por la municipalidad - Se respeta el cumplimiento de la Ley de Municipalidades - Se ha implementado el sistema de control interno - Se informa a la corporación sobre las actividades realizadas - Existe una coordinación entre este departamento y los demás departamentos de la municipalidad 	<ul style="list-style-type: none"> - Disponibilidad de vehículo para supervisión de obras - Falta de un asistente 	

Matriz de vaciado de información de las encuestas a jefes de departamentos

Municipalidad	Departamento	Responsabilidades	Logros	Limitantes	Debilidades
Catacamas	Catastro municipal	<ul style="list-style-type: none"> - Actualizar la valuaciones de las edificaciones en la ciudad - Hacer la lotificación de predios cedidos por la municipalidad - Actualizar los mapas catastrales cuando se hacen desmembres - Atención al público - Manejo del archivo catastral - Emitir y distribuir los avisos de pago de impuestos de bienes inmuebles 	<ul style="list-style-type: none"> - Seminarios para los empleados - Mantener al personal capacitado en el puesto que desempeña - Tener asesoramiento de parte de FUNHDEMUN - El pago de bienes inmuebles se ha traducido en obras para la comunidad 	<ul style="list-style-type: none"> - Falta de vehículo - Falta de equipo de oficina - Falta de archivos para guardar mapas - Falta de personal - Falta de material de oficina 	-
	Contabilidad y presupuesto	<ul style="list-style-type: none"> - Registro diario de ingresos y egresos - Control estricto de la ejecución del presupuesto - Registro diario de ordenes de compras - Archivo de la documentación - Elaboración de informes - Elaboración de estados financieros mensuales - Elaboración de planillas de pago al personal - Elaboración del presupuesto 	<ul style="list-style-type: none"> - Mantener la información al día - Contar con un programa de computo - Credibilidad ante organismos nacionales e internacional. - Personal capacitado y con experiencia - Buena imagen ante el alcalde y la corporación - Buena comunicación con las demás dependencias 	<ul style="list-style-type: none"> - Local poco estrecho - Falta de ventilación 	-

Matriz de vaciado de información de las encuestas a jefes de departamentos

Municipalidad	Departamento	Responsabilidades	Logros	Limitantes	Debilidades
Catacamas	Control tributario	<ul style="list-style-type: none"> - Elaborar toda la documentación para cualquier tipo de ingreso - Control de negocios, permisos de operación e impuestos - Otorgar permisos de construcción, remediciones, aprovechamiento de RR.NN, impuestos, de destazo, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> - Que todo el contribuyente negocio se mantenga sin mora - Mejora en la atención al contribuyente 	<ul style="list-style-type: none"> - Falta de equipo de oficina 	-
	Desarrollo comunitario	<ul style="list-style-type: none"> - Apoyo a organización comunal - Brindar capacitación en temas de desarrollo comunal - Promover la apertura de centros educativos comunales - Asistencia técnica en reparación de caminos y establecimiento de viveros. 	<ul style="list-style-type: none"> - Depuración de la corrupción en los patronatos - Mayor participación de la comunidad en la elección de sus patronatos - Se han organizado 25 patronatos 	<ul style="list-style-type: none"> - Falta de equipo 	-

Matriz de vaciado de información de las encuestas a jefes de departamentos

Municipalidad	Departamento	Responsabilidades	Logros	Limitantes	Debilidades
Catacamas	Entes descentralizados (SERMUCAT)	<ul style="list-style-type: none"> - Prestar los servicios de agua potable, recolección de basura, alcantarillado y limpieza de calles - Búsqueda de nuevas fuentes de agua - Ejecutar proyectos relativos a los servicios que se brindan 	<ul style="list-style-type: none"> - Ingresos y egresos han mejorado - Los cuatro servicios han mejorado en su dotación - Ya se cuenta con el estudio de agua y saneamiento - Se está aumentando la cobertura de los servicios - Se está realizando el diseño final del relleno sanitario 	<ul style="list-style-type: none"> - Unidad en etapa de consolidación - Falta de vehículo permanente para la oficina - Herencia de compromisos de la antigua unidad de servicios público - Poco fortalecimiento financiero por mejoras sustanciales a los servicios 	<ul style="list-style-type: none"> - Poca eficiencia en el servicio del agua por problemas con la captación después de Mitch - Falta de vehículo propio para la oficina
	Obras públicas (Ingeniería municipal)	<ul style="list-style-type: none"> - Planificación - Construcción y Supervisión de proyectos de infraestructura pública - Mantenimiento y reparación de maquinaria - Construcción de carreteras - Mantenimiento de calles y carreteras en el municipio 	<ul style="list-style-type: none"> - Construcción de tres cuadras de pavimentación - Construcción de dos kilómetros y medio de alcantarillado de aguas negras - Construcción del pabellón del mercado municipal - Compra de equipo de construcción y mantenimiento de carreteras - Apertura y reparación de 80 Km. De carreteras 	<ul style="list-style-type: none"> - Falta de vehículo 	-

Matriz de vaciado de información de las encuestas a jefes de departamentos

Municipalidad	Departamento	Responsabilidades	Logros	Limitantes	Debilidades
Catacamas	Juzgado de policía	<ul style="list-style-type: none"> - Revisar cantinas - Autorizar venta y destace de ganado - Registro de fierros y armas de fuego - Envío de ordenanzas - Aplicar sanciones - Vigilar por el correcto funcionamiento y apegado a ley de negocios donde se venden bebidas alcohólicas 	<ul style="list-style-type: none"> - Control de la adulteración de balanzas en el mercado municipal - Desalojo de los transportes - Control de ventas de bebidas alcohólicas en semana santa - Se controló en parte el robo de ganado 	<ul style="list-style-type: none"> - Falta de vehículo - Falta de equipo de computación para agilizar los trámites - Falta de material de oficina 	-
	Relaciones públicas	<ul style="list-style-type: none"> - Estar al corriente de las actividades que realiza la municipalidad - Mantener informado al pueblo - Poner en contacto a la municipalidad con el pueblo 	<ul style="list-style-type: none"> - Comunicación fluida hacia la comunidad - Desarrollo más rápido de los proyectos comunales - Respuestas prontas a los problemas de la comunidad - Descargo de trabajo del señor alcalde 	<ul style="list-style-type: none"> - Falta de una secretaria - Falta equipo de oficina - Falta información de la corporación - Necesidad de mejores mecanismos de comunicación interna 	-

Matriz de vaciado de información de las encuestas a jefes de departamentos

Municipalidad	Departamento	Responsabilidades	Logros	Limitantes	Debilidades
Catacamas	Personal	<ul style="list-style-type: none"> - Velar por el buen funcionamiento de la municipalidad en el aspecto laboral - Velar porque el empleado cumpla con sus funciones - Control de asistencia al trabajo - Procurar dar un buen servicio al público - Hacer cumplir a la municipalidad con los compromisos adquiridos ante el empleado 	<ul style="list-style-type: none"> - Mejorar la asistencia de los empleados - Mejor productividad del empleado - Departamentos funcionan en buena forma - Empleados capaces y responsables 	<ul style="list-style-type: none"> - Falta de personal - Falta equipo de oficina - Falta medio de transporte(¿?) 	-
	Secretaría municipal	<ul style="list-style-type: none"> - Realización de matrimonios - Control de ventas de dominio pleno y su registro - Redactar y archivar actas de sesión de la corporación municipal - Extender puntos de acta, convocar a reuniones - Control de asistencia de regidores - Custodia de doctos y otros documentos importantes de la municipalidad. - Transcripción de actas de inicio de enero a diciembre 	<ul style="list-style-type: none"> - Obtención de equipo de computo - Eficiencia en el cumplimiento del trabajo encomendado a la fecha requerida 	<ul style="list-style-type: none"> - Espacio reducido - Necesidad de un conserje - Limitación en material de oficina - Falta mueble para la computadora 	-

Matriz de vaciado de información de las encuestas a jefes de departamentos

Municipalidad	Departamento	Responsabilidades	Logros	Limitantes	Debilidades
Catacamas	Tesorería	<ul style="list-style-type: none"> - Efectuar los pagos que llenen los requisitos para hacerlo - Hacer depósitos diarios en los bancos - Hacer los registros diarios en los libros correspondientes a ingresos y egresos - Atender al contribuyente 	<ul style="list-style-type: none"> - Los contribuyentes hacen sus pagos en el banco 	<ul style="list-style-type: none"> - Ningún comentario 	-
	Unidad municipal ambiental	<ul style="list-style-type: none"> - Velar por los recursos naturales del municipio - Manejo de bosques ejidales mediante plan de manejo - Conformación del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental - Atención y seguimiento a denuncias ambientales - Capacitación a la población relacionado con el medio ambiente - Manejo de áreas verdes de la ciudad y trámite de declaratorias de AP productoras de agua 	<ul style="list-style-type: none"> - Obtención de equipo de computo y capacitación - Registro y matrícula anual de motosiertras - Capacitación en educación ambiental a la comunidad - Ejecución de planes de manejo forestal en boques ejidales - Reconocimiento de la UMA por parte de la SERNA - Formar parte de la Red Regional de Unidades Ambientales - Financiamiento para la ejecución de un proyecto de manejo de cuencas 	<ul style="list-style-type: none"> - Falta de personal técnico calificado - Falta de vehículo - Bajo presupuesto - Ingerencia política en la toma de decisiones - Falta de sensibilidad por parte de los empleados y la población en general en temas ambientales - Falta de coordinación con otras instituciones para ejercer funciones mancomunadas. 	-

Matriz de vaciado de información de las encuestas a jefes de departamentos

Municipalidad	Departamento	Responsabilidades	Logros	Limitantes	Debilidades
Dulce Nombre de Culmí	Auditoría interna	<ul style="list-style-type: none"> - Controlar ingresos y egresos municipales - Rendir informes mensuales y trimestrales a la corporación municipal - Elaborar el presupuesto de la municipalidad. - Elaborar informes rentísticos para la contraloría general de la República - Orientar a la corporación Municipal. Sobre el manejo del presupuesto 	<ul style="list-style-type: none"> - Hay un mantenimiento balanceado entre los ingresos y los egresos de la municipalidad - Hay control de los renglones o partidas presupuestarias 	<ul style="list-style-type: none"> - Bajo presupuesto - Limitaciones técnicas - Falta de supervisión por parte del gobierno central 	<ul style="list-style-type: none"> - Aspectos económicos y técnicos
	Catastro municipal	La respuesta brindada refiere a la actitud del empleado y no a las responsabilidades de departamento.	<ul style="list-style-type: none"> - Están planteadas en términos de planes futuros 	<ul style="list-style-type: none"> - Bajo nivel académico - Tener un espíritu de trabajo - Buenas relaciones humanas 	<ul style="list-style-type: none"> - Desunión - Poca comunicación entre el personal

Matriz de vaciado de información de las encuestas a jefes de departamentos

Municipalidad	Departamento	Responsabilidades	Logros	Limitantes	Debilidades
Dulce Nombre de Culmí	Juzgado de policía	<ul style="list-style-type: none"> - Extender cartas de venta de ganado - Autorizar guías para el transporte de ganado - Autorizar venta y destace de ganado - Darle mantenimiento necesario a los bienes inmuebles de la municipalidad. - Resolver problemas que se presentan al juzgado - Ordenar limpieza del municipio cuando se requiera 	<ul style="list-style-type: none"> - Modernización de papelería - Se cuenta ahora con dos escritorios - El rastro público ha sido mejorado en un 80% - Gestiones de alimentos ante el PMA que se repartieron entre la gente más pobre - Proyecto "Hablando con el pueblo" esta elaborado - El juzgado ha cumplido con las metas presupuestarias asignadas en términos de ingreso. 	<ul style="list-style-type: none"> - No hay logística - No hay equipo de oficina - No se tiene arma de fuego - Falta de apoyo económico por parte de la corporación para cumplir con algunas diligencias - Poco incentivo para los auxiliares por lo que hay poca colaboración 	<ul style="list-style-type: none"> - Logística, maquinas de escribir y un archivo - Poca relación con alcaldes auxiliares - Falta de incentivos(transporte, alimentación y hospedaje) para los auxiliares - Oficina independiente de las demás
	Secretaría municipal	<ul style="list-style-type: none"> - Llevar los libros de actas municipales - Control de entrada y salida de los empleados de la municipalidad 	<ul style="list-style-type: none"> - Adquisición de experiencia 	<ul style="list-style-type: none"> - Económicos - Falta de vias de comunicación 	<ul style="list-style-type: none"> - Lo económico - Falta de charlas informativas

Matriz de vaciado de información de las encuestas a jefes de departamentos

Municipalidad	Departamento	Responsabilidades	Logros	Limitantes	Debilidades
Dulce Nombre de Culmí	Tesorería municipal	<ul style="list-style-type: none"> - Manejo de la contabilidad de la municipalidad - Pago de planillas a empleados - Control de ingresos y egresos diarios - Manejo de las partidas del presupuesto 	<ul style="list-style-type: none"> - Ninguna respuesta 	<ul style="list-style-type: none"> - Responsabilidad - Asistencia 	<ul style="list-style-type: none"> - Ninguna respuesta
	Unidad municipal ambiental	<ul style="list-style-type: none"> - Velar por el manejo eficiente de los recursos naturales - Tratar de resolver la problemática ambiental en todos los aspectos 	<ul style="list-style-type: none"> - Delimitación de microcuencas que abastecen de agua a algunas comunidades - Equipo de computo, oficina, video, fotográfico y videograbación donado 	<ul style="list-style-type: none"> - Bajo presupuesto 	<ul style="list-style-type: none"> - Falta de asesoría - Falta de personal - Falta de apoyo por parte de la corporación y otras instituciones y ONG's

Matriz de vaciado de información de las encuestas a jefes de departamentos

Municipalidad	Departamento	Responsabilidades	Logros	Limitantes	Debilidades
El Porvenir	Contabilidad y presupuesto (Administración financiera)	<ul style="list-style-type: none"> - La respuesta brindada refiere a la actitud del empleado y no a las responsabilidades del departamento. 	<ul style="list-style-type: none"> - Sacar adelante a la municipalidad 	<ul style="list-style-type: none"> - Falta material de oficina 	<ul style="list-style-type: none"> - Mal equipamiento - Mala ventilación del local - Local inseguro
	Control tributario (Administración tributaria)	<ul style="list-style-type: none"> - Estar puntual con el horario - Llevar en orden el pago del contribuyente - Ser generosa sea quien sea el contribuyente - Hacer informes mensuales - Tratar de generar ingresos con los contribuyentes ambulantes - No renegar por las obligaciones dadas 	<ul style="list-style-type: none"> - Sacar adelante a la municipalidad con los cobros puntuales de esta oficina 	<ul style="list-style-type: none"> - La papelería que esté completa que se necesita en la oficina - Que el contribuyente no deje de pagar sus impuestos - Ausencia de contribuyentes para efectuar sus pagos 	<ul style="list-style-type: none"> - Oficina mal equipada y mal ventilada
	Secretaría municipal	<ul style="list-style-type: none"> - Manejo y custodia del archivo municipal - Elaboración de actas municipales - Elaboración y certificación de acuerdos municipales - Inscribir y certificar la matrícula de armas de fuego, fierros y motosierras - Visar cartas de venta - Elaborar guías para traslado de ganado mayor y menor 	<ul style="list-style-type: none"> - Organizar el archivo municipal - Se ha controlado el abigeato por la extensión de guías para el traslado de ganado 	<ul style="list-style-type: none"> - Falta de mobiliario y equipo adecuado 	<ul style="list-style-type: none"> - Falta computadora - Falta de archivos - Falta de capacitación

Matriz de vaciado de información de las encuestas a jefes de departamentos

Municipalidad	Departamento	Responsabilidades	Logros	Limitantes	Debilidades
El Porvenir	Tesorería (¿?)	<ul style="list-style-type: none"> - La respuesta refiere al actuar del tesorero y no a las responsabilidades del departamento. 	<ul style="list-style-type: none"> - Esta parte está expresada en términos de metas que se piensan alcanzar y no lo que ya se ha alcanzado 	<ul style="list-style-type: none"> - Falta de papelería - Falta de fondos 	<ul style="list-style-type: none"> - El departamento de administración tributaria debe cumplir al pie de la letra con el cobro de los contribuyentes

Matriz de vaciado de información de las encuestas a jefes de departamentos

Municipalidad	Departamento	Responsabilidades	Logros	Limitantes	Debilidades
El Progreso	Auditoría interna	<ul style="list-style-type: none"> - Velar por el fiel cumplimiento de las leyes y reglamentos que regulan la admón. Municipal - Realización de auditorías preventivas - Hacer cumplir los acuerdos municipales emitidos por la Corporación Municipal. - Velar por el adecuado comportamiento ético y moral de los empleados - Presentación de informes a la Corporación Municipal. - Participación en la planificación 	<ul style="list-style-type: none"> - No hubo problemas con el ente contratador del estado - Una administración sin atrasos en la ejecución presupuestaria - Estricto control permanente sobre los ingresos y egresos municipales - Realización de auditorías, arqueos de caja y controles en áreas conflictivas de la municipalidad - Implantar el respeto a la honestidad y rectitud 	<ul style="list-style-type: none"> - No tener instalaciones adecuadas (espacio físico) - Falta de logística en cuanto a personal y equipo - Falta de capacitación al personal - Falta de incentivos económicos 	<ul style="list-style-type: none"> - Ver limitantes
	Catastro municipal	<ul style="list-style-type: none"> - Actualizar los valores de tierra - Actualizar los valores de construcción - Medición de predios - Clasificación de las edificaciones según su uso 	<ul style="list-style-type: none"> - No hay respuesta 	<ul style="list-style-type: none"> - No hay respuesta 	<ul style="list-style-type: none"> - Baja remuneración para los empleados - Falta de vehículo - Falta de computadora - Se desconocen muchos aspectos (leyes, avalúos, etc.) relacionados con el catastro
	Contabilidad	<ul style="list-style-type: none"> - Registrar y controlar la información de ingresos y egresos - Informar diariamente al alcalde y a la gerencia administrativa sobre el movimiento De ingresos y egresos 	<ul style="list-style-type: none"> - Información de la ejecución presupuestaria antes de lo estipulado por la ley - Tener la información de todos los departamentos. Al día 	<ul style="list-style-type: none"> - Falta equipo de oficina y de cómputo - Área de trabajo no es adecuada para una oficina de contabilidad pues no hay privacidad 	<ul style="list-style-type: none"> - Mal equipo y área de trabajo

Matriz de vaciado de información de las encuestas a jefes de departamentos

Municipalidad	Departamento	Responsabilidades	Logros	Limitantes	Debilidades
El Progreso	Desarrollo comunitario y ambiente	<ul style="list-style-type: none"> - Coordinar las actividades de fortalecimiento de los patronatos - Coordinar la UMA - Diseñar políticas y estrategias de desarrollo comunitario - Elaborar presupuesto de Desarrollo Comunitario de la municipalidad - Coordinar con instituciones mecanismos de coordinación y comunicación - Desarrollar programas y planificar los cabildos 	<ul style="list-style-type: none"> - Fortalecimiento de los patronatos en normas parlamentarias - Diagnóstico hidrológico de la montaña "Mico Quemado" - Capacitación al recurso humano - Elaboración de material de desarrollo comunitario para capacitación 	<ul style="list-style-type: none"> - Presupuesto bajo - Movilización 	<ul style="list-style-type: none"> - Falta de personal apropiado - Falta de recursos materiales
	Obras y servicios públicos (Ingeniería municipal)	<ul style="list-style-type: none"> - Recolección de desechos sólidos - Manejo del crematorio - Gestión del cobro de servicios públicos - Operación y mantenimiento del alcantarillado sanitario y pluvial - Gestión y supervisión de proyectos - Mantenimiento de la red vial - Control urbano y atención al público 	<ul style="list-style-type: none"> - Ampliación de la cobertura del tren de aseo - Realización de proyectos de reconstrucción mediante la donación - Duplicación de los ingresos por concepto de servicios 	<ul style="list-style-type: none"> - Falta personal - Falta logística - Falta de incentivos al personal - Falta de catastro actualizado 	<ul style="list-style-type: none"> - Departamento no tiene equipo - Ausencia de un plan de urbanismo de la ciudad - Falta vehículo

Matriz de vaciado de información de las encuestas a jefes de departamentos

Municipalidad	Departamento	Responsabilidades	Logros	Limitantes	Debilidades
El Progreso	Juzgado de policía	<ul style="list-style-type: none"> - Mantener el orden público - Brindar seguridad y bienestar a las personas - Combatir el destace clandestino y la vagancia animal - Garantizar el respeto a la propiedad - Aplicación de ordenanzas municipales - Control sobre corte ilegal de madera - Apoyo al control tributario 	<ul style="list-style-type: none"> - Saneamiento de mora tributaria - Control de corte ilegal de madera - Control de venta ilegal de bebidas alcohólicas - Legalización de negocios sin permisos de operación - Mantenimiento del orden público - Evitar el destace clandestino 	<ul style="list-style-type: none"> - Falta de personal - Falta de equipo de comunicación - Falta de armas - Falta de vehículo - Pocos incentivos de salarios - Influencia política - Una legislación obsoleta 	<ul style="list-style-type: none"> - Necesidad de personal - La ingerencia política - Falta de recurso económico - Legislación obsoleta
Relaciones públicas		<ul style="list-style-type: none"> - Dar a conocer a los medios las actividades de la municipalidad - Servir de enlace entre el pueblo y sus autoridades - Brindar información sobre el municipio - Servir de maestro de ceremonias en las actividades de la municipalidad - Tomar fotografías, filmar y grabar cada actividad municipal 	<ul style="list-style-type: none"> - Credibilidad del puesto ante las autoridades de la municipalidad - Proyección positiva de la municipalidad hacia la opinión pública 	<ul style="list-style-type: none"> - Falta de equipo - Falta de personal 	<ul style="list-style-type: none"> - Falta de equipo adecuado - Falta de personal

Matriz de vaciado de información de las encuestas a jefes de departamentos

Municipalidad	Departamento	Responsabilidades	Logros	Limitantes	Debilidades
El Progreso	Personal	<ul style="list-style-type: none"> - Realizar los movimientos de personal según indicaciones de la administración - Elaboración de planillas - Coordinar capacitación para los empleados - Mantener actualizado el manual de funciones y puestos de la municipalidad - Supervisar entrada y salida de empleados - Apoyar la dirección administrativa en asuntos de manejo de personal 	<ul style="list-style-type: none"> - Organización de los expedientes de los empleados y trabajadores - Identificación de todos los empleados mediante un carné - Exclusión del personal supernumerario - Mejora de la asistencia de los empleados - Organización por departamentos para un mejor control de los empleados - Mejor control de licencias vacaciones y permisos a los empleados 	<ul style="list-style-type: none"> - Falta de programas de capacitación orientados al manejo de personal - Descoordinación con la contratación de personas - Irrespeto a algunos derechos laborales establecidos en el Código del trabajo - Sueldos en desacuerdo con el puesto que se desempeña - Contratación de personas no aptas para el puesto que van a desempeñar 	<ul style="list-style-type: none"> - Condiciones físicas de la oficina de personal son deficientes - Falta personal
	Secretaría municipal	<ul style="list-style-type: none"> - Ejecutar las resoluciones y acuerdos municipales - Archivar los documentos de dominio pleno - Realizar matrimonios civiles - Participar en la reuniones ordinarias de la corporación - Dar fe como ministro de fe pública - Llevar el libro de actas de las sesiones de la corporación 	<ul style="list-style-type: none"> - Agilización de trámites administrativos y de alcalde - Coordinación de los cabildos abiertos con la comunidad - Eliminación de un alto porcentaje de la mora - Tener informado al pueblo - Agilizar la comunicación con las ONG's 	<ul style="list-style-type: none"> - Falta de computadoras - Espacio reducido e inadecuado - Falta de material de oficina 	<ul style="list-style-type: none"> - Falta de recurso humano - Falta de canales de comunicación efectivo

Matriz de vaciado de información de las encuestas a jefes de departamentos

Municipalidad	Departamento	Responsabilidades	Logros	Limitantes	Debilidades
Guaimaca	Administración tributaria (Control tributario)	<ul style="list-style-type: none"> - Facturación al contribuyente - Elaboración de la ficha única del contribuyente - Llevar un control diario de entradas - Hacer informes mensuales - Hacer auditorias fiscales a negocios - Dar permisos de operación de negocios 	<ul style="list-style-type: none"> - Recuperación de mora en todos los impuestos - Incremento de la ficha única - Adquisición de sistema de cómputo 	<ul style="list-style-type: none"> - Bajo presupuesto - Falta de personal técnico - Falta de vehículo 	<ul style="list-style-type: none"> - Bajo presupuesto - Falta de personal técnico
	Catastro municipal	<ul style="list-style-type: none"> - Evaluación de propiedades urbanas y rurales - Medidas y remedidas para escriturar en dominio útil y dominio pleno - Extender permisos de construcción 	<ul style="list-style-type: none"> - Tener evaluado el 90% del casco urbano y el 30% del casco rural 	<ul style="list-style-type: none"> - Falta de equipo móvil y personal técnico - Falta de presupuesto 	<ul style="list-style-type: none"> - No tener un catastro bien ordenado u organizado

Matriz de vaciado de información de las encuestas a jefes de departamentos

Municipalidad	Departamento	Responsabilidades	Logros	Limitantes	Debilidades
Marale	Catastro municipal	<ul style="list-style-type: none"> - Mantener un buen registro de los bienes de cada contribuyente para una mayor información - Realizar avalúo para cobros de impuestos - Elaborar avisos de cobros y enviarlo a cada contribuyente - Llevar un buen control de pago. - Hacer informes a la corporación sobre los ingresos 	<ul style="list-style-type: none"> - Concientizar a los habitantes para que paguen sus impuestos - Se tiene un mejor registro de los bienes de cada habit. - Han aumentado los ingresos de la muni. - Se ha logrado obtener los impuestos de extracción de RR. NN., lo mismo que el impuesto de industria y comercio 	<ul style="list-style-type: none"> - Falta de materiales y equipo en la oficina (máquinas de escribir, computadora, archivos, etc) - Más capacitación 	<ul style="list-style-type: none"> - Ver limitantes
	Juzgado de policía	<ul style="list-style-type: none"> - Autorizar venta de ganado - Matrícula de fierros y armas - Velar por la higiene del pueblo - Control de transporte de ganado vacuno 	<ul style="list-style-type: none"> - Traspaso de documentos viejos a un nuevo libro - Guía franca - Control de vagancia de animales 	<ul style="list-style-type: none"> - No hay respuesta 	<ul style="list-style-type: none"> - No hay respuesta
	Secretaría municipal	<ul style="list-style-type: none"> - Elaboración de puntos de actas - Llevar el control de la correspondencia enviada y recibida - Convocatoria de personas según indicaciones del alcalde - Manejar en forma ordenada el archivo municipal - Llevar el libro de actas de las sesiones de la corporación - Convocar y control de asistencia de regidores 	<ul style="list-style-type: none"> - La respuesta está planteada en términos de logros personales y no del departamento 	<ul style="list-style-type: none"> - Lista de acciones personales 	<ul style="list-style-type: none"> - Falta de equipo de fotocopiado - Falta de telefax - Separar la oficina del alcalde de la de la secretaria

Matriz de vaciado de información de las encuestas a jefes de departamentos

Municipalidad	Departamento	Responsabilidades	Logros	Limitantes	Debilidades
Marale	Tesorería municipal	<ul style="list-style-type: none"> - Efectuar los pagos legales contemplados en el presupuesto - Registrar las cuentas legales en los libros autorizados - Informar mensualmente a la corporación de los ingresos y egresos obtenidos - Elaborar informes diarios - Manejar correctamente el presupuesto municipal 	<ul style="list-style-type: none"> - Aumento de ingreso anual con la implementación de la oficina de control tributario - Sistemas de control de informes actualizados 	<ul style="list-style-type: none"> - Falta de equipo moderno - Falta de equipo computarizado 	<ul style="list-style-type: none"> - Pobres relaciones humanas

Matriz de vaciado de información de las encuestas a jefes de departamentos

Municipalidad	Departamento	Responsabilidades	Logros	Limitantes	Debilidades
Patuca	Tesorería	<ul style="list-style-type: none"> - Control diario, mensual y anual de los ingresos y los egresos - Informar mensualmente a la corporación de la situación financiera de la municipalidad - Practicar arqueos de caja a la asistente del departamento - Efectuar eventualmente cobros a favor de la muni - Compra de materiales y útiles para la muni 	<ul style="list-style-type: none"> - Manejo en forma correcta de la cuenta a favor de la municipalidad - Efectuar sin atraso alguno el pago de planillas (empleados y regidores) - Efectuar sin atraso alguno el pago de obras de infraestructura 	<ul style="list-style-type: none"> - Carencia de equipo de oficina - Falta de colaboración de los otros departamentos para recibir o efectuar pagos o ingresos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Falta capacitación al personal