

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.1162
8 de julio de 1992

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

**EL CASO DE SAN PEDRO SULA, HONDURAS:
REFLEXIONES METODOLOGICAS Y CONCEPTUALES DE INVESTIGACION**

Este documento fue elaborado por la Unidad Conjunta CEPAL/CNUAH de Asentamientos Humanos de la División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos por medio del consultor señor Carlos Aguirre y presentado en la Reunión Regional sobre "Ciudades medianas seleccionadas de América Latina", celebrada en Santiago de Chile del 11 al 15 de mayo de 1992 y organizada por la CEPAL en el marco del proyecto "Gestión urbana en ciudades intermedias seleccionadas de América Latina", que realiza con el apoyo del Gobierno de los Países Bajos. Las opiniones expresadas en este trabajo, el cual no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

92-7-1018

I N D I C E

Página

A.	ANALISIS DE HIPOTESIS Y SUPUESTOS.....	1
B.	REVISION DE METODOLOGIA DE INVESTIGACION.....	8
C.	ANALISIS DE TEMAS DE GESTION MAS RELEVANTES.....	12
D.	ORIENTACIONES PARA PROXIMAS ACTIVIDADES DEL PROYECTO.....	19

A. ANALISIS DE HIPOTESIS Y SUPUESTOS

El estudio se sustenta en una conceptualización propositiva de la gestión urbana que implica una modificación y ampliación de las funciones básicas que desarrollan las instituciones municipales como organismos conductores del desarrollo urbano. Dichas modificaciones se refieren a la superación de concepciones tradicionales de la administración urbana como responsable por el control en el uso del suelo y por la dotación eficiente de servicios, para asumir funciones más amplias en la promoción y gestión del desarrollo urbano -- funciones que le exigen a la autoridad mayor capacidad de gobierno, autonomía, negociación, facilitación y, en general, de toma de decisiones.

Esta conceptualización se complementa con una hipótesis global que relaciona el grado de desarrollo del asentamiento con el grado de eficiencia y eficacia con que se ejecutan los procesos de la gestión urbana y que propone, a la inversa, que las características de la ciudad influyen en la determinación del estilo de gestión. De aquí, el marco conceptual concluye, que el fortalecimiento a la capacidad de los gobiernos locales de conducir el proceso de gestión (y por ende de superar los obstáculos que se presentan en el proceso) debe resultar en ciudades eficientes, productivas, donde la población encuentre oportunidades económicas que aseguren la satisfacción de sus necesidades esenciales, todo dentro de un criterio de sustentabilidad en el manejo ambiental que no produzca atentados contra la calidad de vida de las personas.

De los resultados de la investigación de San Pedro Sula se desprende una validación de esta hipótesis global. Hay una clara

correspondencia entre el estado de desarrollo del asentamiento y el grado de madurez de la institución que lo dirige. Las áreas de mayor fortaleza institucional corresponden con aquellos elementos del desarrollo urbano que han estado mejor atendidos, que han acaparado la atención de la gestión. Las características del asentamiento han influido en la estructuración y complejidad de la organización que conduce la gestión. El crecimiento acelerado de la ciudad, cuyas exigencias inicialmente se limitaban a la provisión de infraestructura y servicios, se ha ido tornando cada vez más complejo por lo que las exigencias han ido aumentando en cantidad y complejidad. Para responder a ellas, la institución municipal también ha ido volviéndose cada vez más compleja, creándose dependencias especializadas que buscan definir instrumentos con los cuales intervenir en áreas no tradicionales, en puntos ahora críticos que antes no generaban mayor preocupación. Hay entonces una correspondencia entre modelación del asentamiento y gestión urbana, entre ciudad y autoridad.

El concepto de gestión como promoción del desarrollo, unido al consecuente objetivo metodológico de buscar superar los obstáculos que se presentan en el proceso, pone al descubierto una amplia gama de acciones a desarrollar por el Gobierno Local orientadas a mejorar la consecución y asignación de recursos, a contar con sistemas apropiados de información, a asegurar la participación comunitaria en las decisiones municipales, a mejorar la coordinación entre los niveles de decisión, planificación y ejecución, a intervenir en el manejo de políticas sectoriales, etc. El análisis del caso San Pedro Sula muestra que este tipo de

acciones constituyen el quehacer fundamental de su institución municipal. Aunque dedica esfuerzos considerables a aspectos relacionados con el desarrollo físico, las tendencias de desarrollo del asentamiento le han llevado a aumentar su atención a los crecientes sectores en condición de pobreza, al deterioro de su recurso forestal, al saneamiento de sus finanzas, a la priorización de inversiones, a la gestión de recursos ante organismos nacionales e internacionales, a negociar con el Gobierno Central, etc. A pesar de ocupar una posición de liderazgo en el sistema municipal hondureño, el análisis muestra debilidades y obstáculos que se presentan en estas áreas cuya superación ayudaría notablemente a mejorar su capacidad de gestión.

Vale preguntarse, sin embargo, la aplicabilidad de este criterio para otras ciudades que aun llenando la condición de ciudad media todavía no han logrado superar la etapa de control de uso del suelo y dotación de servicios básicos. Recuérdese que históricamente el Municipio no fue creado como institución promotora del desarrollo sino como centro de apoyo a la explotación de la riqueza regional o local en beneficio de un agente externo. Las funciones de promoción del desarrollo y los recursos para sustentarlo han estado bajo el control del Gobierno Central por lo que la capacidad de gestión urbana es muy desigual, prevaleciendo las ciudades que carecen de suficiente instrumental y recursos para promover y conducir su desarrollo. Esto sugiere que el concepto de gestión debería introducir algún sentido de selectividad y gradualidad en el cumplimiento de las acciones propuestas tomando como referencia un paquete mínimo de funciones a desarrollar por el

Gobierno Local el cual se incrementaría de acuerdo a su grado de desarrollo institucional.

La definición de objetivos de la gestión urbana -- mejoramiento de la productividad y eficiencia urbana, la superación de la pobreza y promoción del desarrollo económico y social y el asegurar la sustentabilidad ambiental del desarrollo urbano -- no incluyó a la participación como un objetivo a lograr en el desarrollo local. La participación fue incluida como un instrumento más de la gestión, como un medio, no como un fin cuando podría ser ambos: un medio para lograr que las iniciativas municipales reflejen el acuerdo entre el gobierno y la población; un fin porque el grado de compromiso entre Gobierno Local y Comunidad determina el grado de representatividad del gobierno, su capacidad de ejercer autoridad, de negociar con agentes externos y, en general, de obtener el respaldo a su proyecto político de ciudad.

En el caso de San Pedro Sula, la evolución de la institución municipal -- primero como ejecutor de obras y ahora como promotor del desarrollo -- se ha derivado en gran parte de las exigencias de la comunidad y del apoyo que ha brindado a la Municipalidad cuando ha sido necesario. Ha habido una dinámica entre gobierno y población que ha llevado a la Municipalidad a asumir crecientes responsabilidades para mejorar las condiciones de vida locales. La gestión, entonces, debería encontrar formas de fortalecer el compromiso entre gobierno y población como una de las alternativas de robustecimiento del Gobierno Local, reconociendo que en esa acción hay una dimensión política que es inherente al proceso mismo

de desarrollo y que por lo tanto no se puede soslayar. La participación -- que es un proceso político -- es un componente fundamental en la evolución dinámica del desarrollo.

Relacionado con la participación está el proceso de descentralización. Ambos tienen como denominador común la voluntad de la autoridad central de promover procesos de cambio de alto contenido político con efectos positivos en el Gobierno Local. En el caso hondureño, la centralización político-administrativa es una situación que genera múltiples obstáculos a la gestión municipal y en general al desarrollo nacional. A pesar de ello, el proceso de descentralización es muy incipiente. El avance más importante lo constituye la recientemente emitida Ley de Municipalidades que contiene disposiciones que en general buscan mejorar la organización interna de las municipalidades y su situación financiera (ciertamente los ingresos municipales han aumentado como resultado de esta Ley). Otras disposiciones establecen la facultad de las municipalidades para asumir funciones ejecutivas tales como prestación de servicios públicos, protección del bosque, ornato, regulación de la actividad comercial, etc. pero no establece un proceso gradual para cumplir dichas funciones ni el papel que le correspondería al Gobierno Central en dicho proceso. No se plantea una desconcentración administrativa gradual ni responsabilidades crecientes en el manejo sectorial que puedan significar reformas al marco institucional.

Aun careciendo de una connotación de transformaciones graduales de la estructura del Estado y del incremento de poder de decisión del Gobierno Local -- lo cual hace que la centralización

se mantenga prácticamente inalterable -- la Ley de Municipalidades constituye un avance en la autonomía municipal y contiene disposiciones que de ser correctamente aprovechadas pueden ayudar a ampliar los espacios de gestión. Sobresalen entre ellas la facultad de elaborar y ejecutar planes de desarrollo del municipio; el derecho de la población de participar en la gestión y desarrollo de los asuntos locales y la facultad de que municipios limítrofes puedan fusionarse cuando ello resulte en mejores condiciones para atender asuntos relacionados con su desarrollo. Cada una de estas disposiciones abre amplias oportunidades de fortalecimiento a la gestión municipal.

En cuanto a la relevancia del tamaño de la ciudad como determinante del estilo de gestión, se observa que efectivamente en San Pedro Sula hay elementos que generan condiciones para una mayor eficiencia en la administración urbana los cuales parecen estar relacionados con el tamaño de la ciudad. A pesar del acelerado crecimiento urbano, por ejemplo, la expansión no ha llegado a adquirir características de incontrolable. La Municipalidad ha podido emitir instrumentos de ordenamiento y control, que a pesar de las limitaciones legales, han logrado mantener el desarrollo dentro de parámetros que permiten el ejercicio de los derechos de la colectividad. Esto no significa que no se den situaciones en donde ciertas formas de ocupación obstaculicen las previsiones para desarrollos futuros. Tales acciones han sucedido y ha sido decisión de la Municipalidad ejercer su autoridad para controlarlas.

Otros ejemplos incluyen las escalas en la dotación de servicios que permitan su manejo adecuado aunque su eficiencia es

disminuida por limitaciones en capacidad de pago y por problemas de mantenimiento; la facilidad en la interacción directa entre la población y la autoridad municipal lo que permite encontrar mayores oportunidades de participación de la comunidad en la gestión; y la mayor disponibilidad de recursos que puede resultar de una mejor identificación de los contribuyentes y del mayor control administrativo y financiero que se puede lograr en una organización municipal más pequeña.

Aun reconociendo los beneficios que se derivan del tamaño de la ciudad como determinantes en la eficiencia de la administración urbana, resulta difícil descartar las condiciones socioeconómicas en que se desenvuelve la gestión como elementos muy influyentes en el estilo de la administración. San Pedro Sula presenta condiciones privilegiadas en cuanto a dotación de recursos naturales, infraestructura básica, servicios, sistemas de transporte, recursos humanos, etc. que no se repiten en Honduras y que facilitan el desarrollo económico local. Si bien se observan desigualdades en el ingreso, la gestión se desenvuelve en un ambiente en donde hay disponibilidad de recursos de donde la Municipalidad se puede beneficiar. La presencia de un fuerte sector privado y de inmigrantes dinámicos que se han superado en base al esfuerzo propio y a las condiciones favorables de la localidad produce una fuerte identificación de los habitantes con su ciudad que propicia la participación y que igualmente constituye un activo capitalizable para múltiples propósitos por la Municipalidad.

De esto podría concluirse que las mejores opciones para una adecuada gestión del desarrollo urbano, en apoyo a las estrategias

nacionales de desarrollo, podrían derivarse del estímulo y fortalecimiento de ciudades medianas que tengan un mayor potencial económico, lo cual también requeriría acordar una conceptualización de ciudades medianas que hiciera relación con el sistema de ciudades de cada país. San Pedro Sula es definitivamente un caso que encaja en el marco conceptual del estudio pero constituye una notable excepción de progreso en la gestión urbana dentro del sistema de ciudades de Honduras.

B. REVISION DE METODOLOGIA DE INVESTIGACION

La documentación preparada por CEPAL para definir y orientar el proyecto y para la elaboración de los estudios de caso constituyó un apoyo decisivo para la investigación. El documento "Gestión Urbana en Ciudades Intermedias" (LC/R.977 del 25 de marzo de 1991) que contiene el marco conceptual del proyecto fue de gran utilidad para la realización del trabajo y para priorizar, de entre las múltiples actividades municipales, aquellas más directamente vinculadas con los objetivos de la gestión de acuerdo a su definición hecha por el proyecto. Los términos de referencia, que abundaron en detalles sobre los temas y ámbitos de la investigación, plantearon una secuencia lógica y coherente tanto para fines del orden de la investigación como para su análisis y presentación de resultados. Otros documentos elaborados durante la gestación del proyecto fueron igualmente útiles para la conceptualización del estudio.

En cuanto a la forma de estos documentos, vale comentar que cada uno de ellos contenía elementos de orientación e ilustración

que se complementaba para comprender el alcance y la globalidad del estudio por lo que se utilizaron en forma conjunta. En segundo lugar deben mencionarse algunos problemas de interpretación en ciertos apartados de los documentos, consecuencia talvez de su falta de revisión editorial. Las visitas a San Pedro Sula del Coordinador del Proyecto fueron aprovechadas para superar estas dificultades así como para resolver algunas de las interrogantes que surgían con el avance del trabajo.

La metodología de investigación se fundamentó, de acuerdo a lo recomendado, en la revisión extensiva de fuentes de información bibliográfica y en métodos de investigación cualitativa -- entrevistas a informantes clave y grupos focales, talleres de diagnóstico colectivo y análisis de artículos de prensa. La información bibliográfica fue accesible y muy valiosa en cuanto permitió dimensionar el proceso de desarrollo urbano, sus tendencias, agentes de cambio, perspectivas de crecimiento, etc., tanto en su dinámica actual como en su evolución histórica. Se presentaron algunos problemas menores en la actualización de datos estadísticos y otros más importantes debido a diferentes bases de cálculo. Dado que se contó con suficiente información sobre la ciudad, los principales problemas se dieron cuando hubo necesidad de hacer comparaciones entre ciudades, regiones o a nivel nacional, de ciertos indicadores socioeconómicos que no están diferenciados espacialmente. Las estadísticas económicas y financieras en Honduras -- que han tenido cambios drásticos en los últimos tres años -- se manejan, en su mayoría, a nivel nacional o departamental. Desagregaciones a nivel urbano o municipal

requieren de cálculos adicionales cuya elaboración está en función de la anuencia y disponibilidad de personal de las instituciones pertinentes para hacerlos ya que las bases de datos se manejan en forma confidencial. Las base del Censo de Población y Vivienda es municipal y no urbana lo cual dificulta comparaciones dentro de los 125 centros urbanos del país.

Las entrevistas en profundidad con informantes clave fueron un elemento central de la investigación. Se entrevistó a 33 personas entre funcionarios de la Municipalidad, ex-funcionarios, consultores independientes y miembros del Gobierno Central conocedores de temas relacionados con el desarrollo de San Pedro Sula y se sostuvo un taller de diagnóstico colectivo con los principales funcionarios de la municipalidad. Esto permitió identificar las dificultades que enfrenta la administración en la promoción del desarrollo urbano, los aspectos innovadores de la gestión y las fortalezas u oportunidades no aprovechadas para mejorar la gestión. Los problemas que surgieron en esta etapa consistieron, por una parte, en las dificultades para interpretar opiniones opuestas sobre diversos temas de la administración interna municipal; por otra parte en la dificultad para medir juicios de valor. Ambas situaciones fueron superadas con segundas entrevistas a los informantes así como en discusiones en mayor profundidad con funcionarios en posiciones clave de la institución.

Se sostuvo una productiva reunión con el pleno de los representantes del sector empresarial local y otra con representantes de las organizaciones populares las cuales fueron muy útiles para conformar una visión de cómo la comunidad percibe la

ciudad y su gobierno y qué funciones pueden estos grupos cumplir en relación al desarrollo local. La información obtenida de estos dos grupos fue complementada con referencias de la prensa nacional que usualmente da amplia cobertura a eventos originados en San Pedro Sula, tanto en lo que se refiere a la gestión de sus autoridades como a expresiones populares acerca de las condiciones de vida en la localidad. (Los artículos de prensa constituyeron un valioso apoyo a la investigación). Se estima, sin embargo, que se pudo haber obtenido más provecho de los demás actores sociales para enriquecer la percepción del Gobierno local por la comunidad.

Tanto en la recolección como en el análisis del caudal de información se siguieron las orientaciones metodológicas en cuanto a dar más énfasis a los elementos cualitativos que indican el estilo de la gestión, sus potencialidades y restricciones. La información cuantitativa se usó principalmente para sustentar argumentaciones en cuanto a las tendencias del desarrollo urbano. Las particularidades de la gestión no requirieron de mucha información estadísticamente cuantificable pero sí del seguimiento de procesos que sacaran a flote las características propias de los procedimientos administrativos y toma de decisiones que constituyen el meollo de la gestión. La auscultación de dichos procesos ayudó a identificar tanto fortalezas y debilidades en los procedimientos como las actitudes que los funcionarios asumen dentro de su espacio de discreción y que matizan el estilo de la gestión. Este recurso complementó los hallazgos de las entrevistas.

Hechas estas observaciones, se concluye que la conceptualización del proyecto y la investigación fue adecuada para

el logro de los objetivos buscados. Recomendaciones para superar algunas de las dificultades encontradas durante la investigación incluyen, en primer lugar, el cumplimiento de una programación del trabajo que contenga metas en cuanto a recolección y procesamiento de información. La programación debe incluir reuniones periódicas con el organismo de contraparte para revisar los hallazgos y conclusiones parciales de la investigación. En segundo lugar, debería lograrse la mayor amplitud y representatividad de los sectores políticos, económicos y sociales de la localidad entre los informantes que determinen la visión de la comunidad sobre su Gobierno Local. En tercer lugar debería hacerse un mayor énfasis en el seguimiento de procesos administrativos como elemento central de la investigación.

C. ANALISIS DE TEMAS DE GESTION MAS RELEVANTES

Uno de los temas que se repite como determinante en la eficiencia de la gestión urbana es la alta centralización de la estructura política-administrativa del país, situación que ha llevado a un crecimiento exagerado del aparato del Estado (estatismo) que le hace perder la dimensión de sus funciones legítimas y termina invadiendo espacios de la sociedad, de los individuos y de los Gobiernos Locales, los cuales entonces ven reducidas sus funciones públicas, su representatividad y su cuota de autoridad. A pesar de que San Pedro Sula es probablemente el municipio hondureño que mejor ha podido sortear las dificultades que impone esta situación, el análisis muestra que algunas de las áreas que presentan mayores opciones para mejorar la capacidad de gestión corresponden a temas

que están bajo el ámbito de decisión del Gobierno Central. La Ley de Municipalidades amplió los espacios de gestión del Gobierno Local. Sin embargo, la independencia de las decisiones municipales y el control de la comunidad sobre los actos municipales siguen siendo amenazados por las decisiones políticas del centro; el traslado de nuevas responsabilidades a los Gobiernos Locales no se acompañó de un traslado proporcional de recursos financieros y de capacidad operacional ni se hicieron las consecuentes reformas en otras leyes que permitieran operacionalizar la desconcentración.

Esto hace ver que la descentralización es un tema que trasciende del fortalecimiento administrativo de las municipalidades. Implica una evolución del pensamiento político y una transformación de las estructuras políticas, institucionales, financieras y territoriales que requiere de una visión integral para lograr el objetivo de que la ciudadanía pueda orientar y controlar mejor la gestión pública, particularmente al nivel local. Vistas las condiciones del Sistema Municipal Latinoamericano, la descentralización debe permanecer en el primer plano de los debates sobre la gestión urbana.

Un segundo tema que condiciona la eficiencia de la gestión, y que al igual que la descentralización se encuentra fuera del ámbito municipal, es el sistema de planificación a nivel nacional. En él se generan decisiones (o indecisiones) de profundo impacto a nivel local sin que las municipalidades tengan opción para modificarlas o revertirlas. Las condiciones de pobreza que se observan en las ciudades no solo son consecuencia del intenso flujo migratorio de los pobres rurales sino también de políticas fiscales o monetarias

que disminuyen el poder de compra del salario, que aumentan el desempleo, que reducen la capacidad de resolver necesidades esenciales y que aumentan los precios. Los problemas que se observan en la ciudad son los efectos de una problemática mucho mayor que se deriva del grado de efectividad del modelo o estilo de desarrollo que cada país sigue; lo que se observa en la ciudad es el extremo de una cadena de eventos que se generaron fuera del asentamiento y sobre los cuales los gobiernos locales tienen muy poco que hacer si no es en el marco de un proyecto nacional de desarrollo que ellos hayan contribuido a conformar. Dicho proyecto de desarrollo debe incluir el papel a desempeñar por la ciudad como agente dinámico de la economía nacional el cual debe complementarse con el papel de su contraparte -- el área rural.

Esto hace evidente la necesidad de contar con un sistema nacional de planificación ágil y eficiente, que cumpla verdaderamente una función de orientación de los agentes del desarrollo y que ubique en su justa dimensión al nivel local. El sistema debe definir políticas y estrategias de asentamientos humanos que propicien la estructuración de un sistema de ciudades en base a su especialidad productiva y capacidad de soporte poblacional a fin de mantener un equilibrio en el uso del espacio en base a ciudades productivas y eficientes. Debe contarse con una política ambiental a nivel nacional que promueva formas de producción que hagan un aprovechamiento intensivo de los recursos naturales en base a su mejor potencial, usando tecnologías que permitan explotarlos a su máxima eficiencia.

Ignorar estas dimensiones significa negarse el objetivo de contar con ciudades eficientes y, por el contrario, condenar a aquellas que están cerca de serlo a mantenerse en una actividad interminable para satisfacer las presiones de crecimiento que su eficiencia va a generar.

Un tercer tema que afecta la gestión urbana es el relacionado con la democratización del Gobierno Local. La Ley Electoral de Honduras establece la elección de las autoridades municipales en conjunto con el Presidente de la República y los Diputados al Congreso Nacional, en un mismo voto y sin consignarse más que el partido político y el nombre del candidato a la presidencia por dicho partido. Si bien esta disposición le da coherencia a los poderes del Estado, tiene entre sus desventajas una disminución de la valoración política del nivel municipal. Esto resulta, por una parte, en que se reduce la necesidad de que las autoridades municipales se articulen con la comunidad. Por otra parte, propicia injerencias del nivel central que eventualmente se convierten en amenazas a la estabilidad de las autoridades.

La Municipalidad sampedrana ha mostrado históricamente relaciones armoniosas con su comunidad. Hay una tradición de cambios democráticos de sus autoridades y, por el contrario, de rechazo a imposiciones externas divorciadas de la idiosincrasia local. El fortalecimiento del vínculo político entre la autoridad y la comunidad a través de la práctica de elecciones separadas constituye una oportunidad de indudable beneficio para el Gobierno Local como vía de garantizar la independencia de sus decisiones, de lograr una mayor identificación de la comunidad con sus autoridades.

y de propiciar un más estrecho intercambio en cuanto a la definición de las opciones de desarrollo de la ciudad. Fortalecer la democratización del Gobierno Local constituye, entonces, un área vital de apoyo a la gestión.

Un cuarto tema se refiere a la dinámica y motivaciones de los servidores municipales que conducen la gestión. Si bien la falta de instrumental administrativo dificulta los procedimientos de la administración, la investigación mostró que el factor humano es un elemento determinante en la agilidad de los procesos de gestión. La baja productividad se le relaciona con problemas de integración por algunos funcionarios que carecen de motivación en la prestación del servicio público. Aun las reuniones internas de coordinación se vuelven improductivas si no se enmarcan en una voluntad de comunicarse para resolver problemas en forma ejecutiva y no solamente para escucharlos en forma pasiva.

Esta situación constituye un problema particularmente crucial en las instituciones municipales que están llamadas a promover la innovación en la gestión del desarrollo, particularmente en lo que se refiere a generar la participación activa de la población en el proceso. Aun si se generan instrumentos para un cambio cualitativo, la innovación no ocurre si la burocracia municipal no busca genuinamente que los cambios sucedan. La respuesta de la población es determinada por la forma en que los servicios son administrados. La población no adopta una actitud más colaborativa en respuesta a los programas del Gobierno Local a menos que los servidores municipales con quienes ellos interactúan (y en quienes dependen para muchos asuntos) cambien sus prácticas y actitudes. El

logro de un sentimiento de orgullo en la prestación del servicio público se vuelve más difícil en el momento actual en que se cuestiona la función pública, se busca reducir las funciones de gobierno y se ve con suspicacia al sector público y al empleado público. Deben buscarse nuevas formas de superar las actitudes que genera el comportamiento burocrático recurriendo a incentivos adecuados, entrenamiento apropiado, adopción de estructuras innovadoras, carrera en servicio, ampliación de espacios de discrecionalidad, recompensas por servicios distinguidos, etc.

En cuanto a temas de relevancia para la gestión urbana en el contexto latinoamericano que podrían ser incorporados en futuros proyectos se estima que la atención a los sectores bajo la línea de pobreza es uno de los temas de mayor prioridad. No solo representan un sector en rápido crecimiento sino que las municipalidades no han acumulado suficiente experiencia como para dirigir su atención. La labor principal ha estado a cargo de organizaciones privadas de desarrollo financiadas desde el exterior y sin la suficiente continuidad y evaluación de sus experiencias. Dentro del tema de pobreza debería hacerse énfasis en aspectos de generación de empleo, incorporación del sector informal, acceso a tierra y financiamiento comunitario.

En segundo lugar está lo relacionado con el manejo del medio ambiente. Sin subestimar los efectos causados por la degradación del entorno urbano por desechos sólidos y la contaminación del aire y de las aguas por residuos domésticos e industriales, que ya cuentan con amplias investigaciones para su manejo, se estima que el énfasis debería estar en la investigación de los efectos de la

ampliación de la mancha urbana sobre suelos agrícolas y forestales. Interesaría determinar tanto el impacto ambiental como el económico que resultan de la disminución de producción agrícola y forestal.

En tercer lugar está el tema amplio de la participación, tanto en su dimensión técnica como política. La cooperación en esta área debería ayudar a identificar condiciones para la concertación de intereses sociales alrededor de un proyecto amplio de desarrollo de la ciudad que logre darle sentido y coherencia a las acciones puntuales que ejecute la Municipalidad durante un período de tiempo prolongado. La concertación debería incluir la definición de instancias y procedimientos de evaluación y control de la implementación del proyecto, que aseguren el continuado compromiso de la comunidad con su ejecución.

Finalmente, se estima que el financiamiento para el desarrollo local es un tema que merece mayor estudio. El análisis de los presupuestos operativos indica que aun a niveles máximos de eficiencia en la captación de ingresos corrientes y en la aplicación de los recursos, existen saldos deficitarios para hacerle frente a las inversiones que demanda el desarrollo urbano. Esto sugiere la necesidad de explorar otras fuentes de mayor impacto como podría ser el aumento de las transferencias del Gobierno Central o, mejor aun, el reformar el sistema tributario de manera que un porcentaje del impuesto sobre las rentas sea recolectado directamente a nivel local.

D. ORIENTACIONES PARA PROXIMAS ACTIVIDADES DEL PROYECTO

A través del análisis de los obstáculos que disminuyen la eficiencia del aparato municipal y de los desafíos a que la organización se ve enfrentada se identificaron varias áreas y temas que requieren fortalecimiento y que podrían ser sujetos de actividades de asistencia técnica. Dichos temas se relacionan con acciones de modernización de la organización municipal, mejoramiento de la disponibilidad de recursos financieros, sistematización de información, definición de políticas y mecanismos de articulación con la comunidad, fortalecimiento en planificación urbano-regional, montaje de un sistema de proyectos y otros.

Sin embargo, el menú de opciones de cooperación se ve reducido por el hecho de que San Pedro Sula dispone ya de varios proyectos de fortalecimiento institucional que son apoyados por agencias internacionales de cooperación los cuales cubren una gama amplia de temas que incluyen algunos de los arriba mencionados y otros muy directamente relacionados con ellos. Adicionalmente, la ejecución de dichos proyectos requiere de todo un esfuerzo de participación coordinada de las diferentes dependencias de la institución municipal a fin de asegurar la capitalización de los beneficios de la coepración.

Con base en lo anterior se revisaron las diferentes opciones de proyectos de asistencia técnica susceptibles de ser apoyados por GUCI los cuales deberían responder a las siguientes orientaciones: primero, que contribuyan a fortalecer el papel normativo que está asumiendo la Municipalidad; segundo, que ayuden a superar los

obstáculos identificados en los procesos de gestión; tercero, que no generen interferencia o duplicidades con los proyectos ya existentes; cuarto, que actúen como articuladores de las iniciativas en marcha, mejorando así su eficacia y efecto multiplicador; y, quinto, que ayuden a desencadenar nuevos procesos y relaciones tanto al interior de la Municipalidad como con la comunidad y el nivel central. De las iniciativas que respondían a estos criterios, la Municipalidad ha indicado su interés en las siguientes áreas de asistencia:

1. Aspectos Legales

Se estima necesario hacer un estudio comparativo de las leyes de Honduras que tienen incidencia en el régimen municipal, identificando disposiciones que lesionen la autonomía municipal así como inconsistencias u omisiones que afecten la gestión. El análisis no solo debería resultar en un mejor conocimiento de los servidores municipales de las atribuciones y responsabilidades que otorgan las leyes sino también en propuestas de reformas o reglamentaciones que mejoren su aplicación. Dado que el marco legal refleja la centralización de la estructura política-administrativa nacional, el estudio debería ayudar a generar conciencia acerca de la necesidad de emitir o reformar leyes que contribuyan a la ampliación de los espacios de decisión de las autoridades municipales con el fin de mejorar su capacidad de gobierno y administración.

La asistencia externa proporcionaría un especialista en legislación urbana y derecho administrativo quien trabajaría en estrecho contacto con el equipo local el cual estaría

integrado principalmente por funcionarios de la Secretaría Municipal, la Procuraduría y la Oficialía Mayor.

2. Desarrollo Organizacional

La municipalidad requiere de la generación de una nueva dinámica organizacional que promueva el establecimiento de procesos ágiles y eficaces en el manejo de los asuntos internos y en la atención de las demandas de la comunidad. El logro de este propósito requiere el seguimiento de una serie de etapas que incluyen la identificación de los problemas organizacionales y sus medios de solución; el desarrollo de actitudes, valores y habilidades en los servidores municipales que sean consecuentes con los objetivos institucionales y que promuevan la innovación y creatividad; la adopción de sistemas y relaciones que muevan en forma fluída la información y las decisiones dentro de la institución; finalmente, la implementación de una nueva forma de organización que facilite el aprovechamiento de estos instrumentos para mejorar la capacidad de respuesta municipal.

Las acciones planteadas suponen una acción diferida en el tiempo por parte de la asistencia técnica que incluiría un período inicial de aproximadamente tres meses para hacer evaluaciones, entrenamiento en servicio y preparación de instrumentos y visitas cada cuatro meses para analizar los resultados de operación e introducir los ajustes respectivos hasta que el nuevo sistema quede organizado y funcionando. La asistencia debe incluir la preparación de los manuales de organización y procedimientos que sean necesarios para

formalizar y darle permanencia a la nueva organización, particularmente en cuanto a políticas de recursos humanos, reglamentos de organización y funciones, flujogramas de procedimientos, principios básicos de gerencia e informática, etc. A fin de asegurar la internalización y aplicación de los resultados de esta asistencia, se considera necesario involucrar a todas las áreas de la institución en el proceso. Se estima que el apoyo externo en esta área debería incluir un especialista en desarrollo organizacional así como la edición de los manuales de organización y procedimientos señalados.

3. Incorporación del Sector Privado a la Gestión.

La Municipalidad ha iniciado acciones de incorporación de agentes privados en algunas actividades municipales tales como la recolección de impuestos, la publicación de la "Gaceta Municipal", la licitación de algunas obras de infraestructura (con fondos aportados por los licitantes) y el acopio de basura. Si bien los resultados han sido modestos, si son alentadores en cuanto se ofrece una oportunidad real de reducir el déficit en la prestación de servicios y de mejorar la eficiencia de la gestión.

A fin de ampliar y sistematizar la privatización de actividades municipales, se estima necesario contar con asistencia técnica que ayude a definir y operacionalizar una estrategia de incorporación gradual del sector privado en la gestión urbana. Entre otros elementos importantes la estrategia debería establecer 1) Criterios generales sobre el

traslado al sector privado de actividades públicas, 2) áreas y temas propicios de ser privatizados, 3) funciones que cumpliría la Municipalidad y los agentes privados una vez que los servicios sean trasladados, 4) un paquete de proyectos que permitan iniciar el proceso y 5) instrumentos de evaluación que permitan determinar el impacto de la privatización de diferentes tipos de actividades y tomar medidas sobre su continuidad.

La asistencia sería proporcionada a través de un especialista en procesos de privatización quien trabajaría durante aproximadamente tres meses con los responsables de las áreas municipales más proclives a ser privatizadas. Se recomienda que el especialista haga el seguimiento a la implementación del proceso, particularmente durante los momentos de evaluación. La asistencia externa debería incluir la elaboración de manuales y guías metodológicas que permitan la institucionalización del proceso.

4. La Atención al Medio Ambiente

Las autoridades municipales muestran una alta preocupación por el proceso de deterioro del medio ambiente que se refleja en daños al medio de vida natural como resultado del acelerado crecimiento de la ciudad y en la disminución de la calidad de vida por la degradación del entorno urbano. Una dependencia creada recientemente para conducir la acción municipal en este tema ha encontrado limitaciones de carácter normativo para desarrollar su labor, concentrando entonces su acción en algunas de las manifestaciones más visibles y manejables de la

degradación ambiental como la deforestación, el incremento del volumen de desechos sólidos y los problemas de higiene.

Lo anterior, unido a la velocidad y amplitud de los atentados al medio ambiente, hacen que esta área figure como una de las prioritarias para recibir asistencia técnica a través de GUCI. El objetivo de la asistencia sería fortalecer la capacidad municipal de formular y aplicar políticas y medidas orientadas a la protección y uso racional de los recursos ambientales y promover la organización y participación de la sociedad sampedrana en la defensa del medio ambiente. Para el logro de este objetivo se propone la ejecución de un programa de gestión ambiental que incluye ocho componentes, cinco de ellos orientados a prevenir o evitar el deterioro ambiental y tres dirigidos a reducir o eliminar el efecto negativo de acciones de deterioro en proceso. Los componentes referidos incluyen:

- i) Elaboración de un diagnóstico de la situación ambiental en el municipio, identificando problemas principales, sus causas, efectos y medidas para resolverlos. El diagnóstico se sustentaría en talleres de discusión coordinados por la Municipalidad, con la participación de instituciones locales pertinentes. La asistencia externa proporcionaría un especialista en planificación ambiental durante tres meses.
- ii) Elaboración de una propuesta de legislación y/o reglamentación para el manejo del medio ambiente a nivel local, haciendo énfasis en disposiciones que propendan principalmente hacia una reducción de los niveles de

contaminación de aguas y aire y de la deforestación. Se requeriría un especialista en legislación ambiental durante tres meses.

- iii) Elaboración de guías de evaluación de impacto ambiental de obras de desarrollo urbano y regional. Un especialista en evaluación de impacto ambiental apoyaría esta actividad durante dos meses.
- iv) Elaboración de una estrategia de organización y participación de la sociedad sampedrana en la protección del medio ambiente, que incluya la identificación de actores beligerantes en el tema así como esquemas que institucionalicen su participación en las decisiones ambientales de la Municipalidad. Se requiere el apoyo de un especialista en organización comunitaria con experiencia en organizaciones ambientalistas durante un período de dos meses.
- v) Formulación de un programa de educación y concientización ambiental que incorpore medidas para educación formal y no formal. La asistencia externa proporcionaría un especialista en educación ambiental durante dos meses.
- vi) Elaboración de un estudio para reducir la contaminación ambiental causada por la industria.
- vii) Elaboración de una propuesta de atención a barrios y colonias con problemas de saneamiento ambiental.
- viii) Elaboración de un estudio de rehabilitación de suelos degradados.

Estos últimos tres componentes requerirían un especialista en planificación ambiental durante cinco meses.

En adición al apoyo técnico a través de especialistas, se estima que la asistencia de GUCI puede incluir la publicación de algunos de los instrumentos que se elaboren, particularmente aquellos que por su mensaje a la comunidad ayuden a fortalecer la conciencia cívica sobre el medio ambiente. La participación de los funcionarios municipales en las actividades señaladas es requisito fundamental para la asistencia y constituye una forma de capacitación en servicio sobre el manejo del tema. A fin de ampliar el efecto de la asistencia y asegurar la difusión y aplicabilidad de los instrumentos señalados, se recomienda involucrar en su elaboración a representantes de instituciones públicas y privadas locales directamente involucrados en los temas de la gestión ambiental.