

UNIVERSIDAD DE LAS AMERICAS

MAESTRIA EN DESCENTRALIZACION Y DESARROLLO LOCAL

GESTION ASOCIADA

**UNA OPCION PARA LOS MUNICIPIOS POBRES Y
PEQUEÑOS DE HONDURAS**

ULRICH FECHTER ESCAMILLA

2002

Universidad de las Américas, UDLA, Chile – Ecuador
Programa de Maestría en Descentralización y Desarrollo Local
MDD

Gestión asociada - una opción para los municipios pobres y pequeños de Honduras

Tesis de Grado
Magíster en Descentralización y Desarrollo Local.
Autor: Ulrich Fechter-Escamilla
Tegucigalpa, Honduras Octubre 2002

Resumen Ejecutivo

Con el reclamo por más descentralización expresado claramente en el Programa Nacional de Descentralización y Desarrollo Local (PRODEL) y en la Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza (ERP), los municipios de Honduras se enfrentan con un gran desafío: A pesar del gran potencial de las municipalidades para llevar a cabo una gestión más eficiente y con mayor legitimidad, nos encontramos mayormente con municipios que tienen poca experiencia en la gerencia y administración pública y que encima carecen de suficientes recursos financieros para llevar a cabo sus planes de desarrollo. A esto se agrega que aún el nivel local no está libre de la enfermedad de las democracias latinoamericanas del clientelismo, nepotismo y partidismo. La mayoría de los municipios en Honduras son de carácter rural y tienen un nivel de vida de pobreza y extrema pobreza. Se abre por lo tanto la pregunta: Cómo elevar el potencial de gestión y administración de la gran mayoría de municipios pobres del país?

Para esta pregunta circula actualmente una respuesta: las Mancomunidades de municipios bajo el concepto del Asociacionismo Municipal.

En el presente trabajo se parte de la suposición de que con una gestión conjunta en forma de mancomunidades, es posible elevar la capacidad de gestión de las regiones marginadas y pobres del país. Se necesitan mancomunidades con planteamientos serios, reflexionados y concertados, que den al inversionista (gobierno central, donantes internacionales o a la empresa privada) la seguridad de que sus recursos responden a necesidades reales y tendrán impactos notables en el nivel de vida de la gente

El contenido de este trabajo es un recuento y una reflexión sobre una iniciativa de siete municipios hondureños para conformar una Unidad Técnica Intermunicipal. El camino hacia esta meta fue acompañado por el autor de esta tesis bajo el marco conceptual “Proyecto de Cambio” que sirvió como guión para conducir el proceso.

Protagonistas de este proyecto de cambio son los alcaldes del Consejo Intermunicipal CAFEG – mancomunidad de 7 municipios en el occidente de Honduras – frente al Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS), junto con otros actores que surgieron durante el proceso.

Lo característico del procedimiento es la introducción de los conceptos de Mancomunidad y Unidad Técnica en una cultura organizacional municipal, normalmente dominada por el partidismo, el clientelismo y la informalidad.

La recopilación de los elementos de este trabajo ayudó al autor a entender mejor el proceso en el cual estaba sumergido y le generó nuevas ideas para seguir facilitando la formación de las capacidades a nivel local. La intención de este trabajo es causar el mismo efecto en los lectores.

TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO	2
I. INTRODUCCIÓN	9
Cap. 1 – Presentación del Tema	9
Descentralización y gobiernos locales	10
El reto de las municipalidades pobres y pequeñas en Honduras	14
Las mancomunidades: Una alternativa para los municipios pequeños	16
Cap. 2 – Hipótesis y objetivos del Proyecto de Cambio	19
La hipótesis de trabajo	20
El proyecto de cambio y sus objetivos	21
<i>La Visión</i>	21
<i>El objetivo superior</i>	21
<i>El objetivo general</i>	21
<i>Los objetivos específicos</i>	22
II. DESARROLLO DEL PROYECTO DE CAMBIO	24
Cap. 3 – Descripción del P.C.	24
Los inicios	24
La región y los involucrados	26
<i>La región</i>	26
<i>Los involucrados</i>	27
Los alcaldes	27
Las corporaciones municipales y alcaldías	28
El Consejo Intermunicipal CAFEG	28
Los asesores – COHASA II	30
El FHIS	30
El PRONADERS	31
Fases de Ejecución del PC	32
<i>Traspaso y nuevas ideas</i>	32
<i>La adopción del proyecto</i>	32
<i>Expansión y “catarsis”</i>	32
<i>Planificación</i>	33
<i>Proyección y Promoción</i>	34
<i>Consolidación y compromisos</i>	34
<i>La lucha por lo prometido</i>	35
Las experiencias	35
<i>La cosecha: Los resultados obtenidos vs. lo esperado</i>	35
<i>Obstáculos</i>	36

<i>Factores de éxito</i>	37
<i>Pendientes y Retos</i>	38
Cap. 4 - Marco Conceptual – conceptos utilizados	40
Introducción	40
El abordaje a través de un “proyecto de cambio”	40
Los principios de intervención	40
<i>Participación, igualdad y apropiamiento</i>	40
El grupo de tarea sin nombre llamativo	40
La cohesión interna	41
Planificación no-participativa	41
<i>Cultura organizacional</i>	42
<i>Flexibilidad y gradualidad = pragmatismo</i>	46
La estructura de la intervención	46
<i>Asistencia técnica general para el proceso</i>	46
Análisis sistémico	46
Planificación estratégica	47
Moderación	47
Plan de implementación de la Unidad Técnica Intermunicipal	48
Plan de acción	48
<i>Incentivos que marcaron el avance</i>	48
<i>"Lobbying" en favor del reconocimiento de la mancomunidad</i>	49
<i>Coaching de la persona clave</i>	49
III. CONCLUSIONES	52
Cap. 5 – Reflexiones alrededor del proyecto de cambio	52
Asociatividad municipal - un planteamiento prometedor	52
Reflexiones respecto al PC	53
<i>Ubicación del PC en el sistema organizacional de cambio</i>	53
Efectos del PC al proceso de cambio superior	53
La calidad de las relaciones entre los actores	54
Cambio de relaciones dentro del proceso de cambio	54
El aprendizaje organizacional en la región	55
Influencias externas al PC	55
<i>Calidad del PC</i>	56
Sostenibilidad	56
Utilidad para el cliente. Orientación al mercado	56
Costo/Beneficio/Eficiencia	58
Cumplimiento de estándares = pureza metodológica	59
Características y elementos del proyecto de cambio	63
Metas	63

Planificación operativa	64
Los actores	64
<i>Retos</i>	66
Mi rol como agente de cambio	67

ABREVIACIONES	69
----------------------	-----------

BIBLIOGRAFIA	70
---------------------	-----------



El entorno de la asociatividad municipal

I. Introducción

Cap. 1 – Presentación del Tema

"...el modelo sugiere las alianzas estratégicas con sectores organizados en ámbito local, alianzas con otros municipios como las mancomunidades, de las cuales existen en Honduras, alrededor de 32 mancomunidades de municipios que están haciendo una labor encomiable..." (AMHON, 2001)

"...otra de las propuestas es la creación de la mancomunidad de municipios garífunas de Honduras (MAMUGAH), en un esfuerzo por promover el turismo costero en las distintas comunidades del litoral atlántico..."
(El Tiempo, Nov. 21, 2001)

"Alcaldes electos se unen para ser escuchados en próximo gobierno"
(La Prensa, 2 Ene, 2002)

"Las mancomunidades de municipios: una alternativa para enfrentar los nuevos desafíos del desarrollo"
(El Comunicador Municipal, Nr. 39, FUNDEMUN)

Alcaldes se reúnen para buscar nuevo discurso ante la pobreza
(La Prensa, 19 Sept. 2002)

Descentralización y gobiernos locales

Desde hace varios años la descentralización está en la agenda política de Latinoamérica en general y en la de Honduras en particular. La nueva Ley de Municipalidades del año 1991, su reforma en Septiembre del 2000 y el Programa Nacional de Descentralización y Desarrollo Local (PRODEL) del actual gobierno (2002 – 2005) marcan hitos en la Descentralización en Honduras. Paralelamente encontramos abundante referencia a la descentralización y a la municipalización en los procesos después del huracán Mitch en Honduras. El plan de reconstrucción y transformación, la cumbre de Estocolmo y la reciente aprobación e implementación de la estrategia nacional de reducción de la pobreza en el proceso HIPC resaltan los grandes potenciales de una descentralización del nivel central a niveles superiores para lograr un mayor desarrollo humano. El proceso de descentralización en Honduras implica un fuerte componente de municipalización por falta de un nivel de gobierno intermedio con suficientes competencias y legitimidad a nivel local (nombramiento directo por el presidente).

Los avances en este proceso de descentralización son muy lentos, la mayoría del gasto público es ejecutado todavía por el gobierno central. Solamente un 4 % (= 60 millones de US\$) del presupuesto de la nación suman los presupuestos municipales. Los municipios rurales dependen en alto grado de las transferencias del nivel central que, aunque son garantizadas por la ley de municipalidades como un 5 % del presupuesto nacional, no representan ni el 2 % del presupuesto de la República. La mayoría de las inversiones a nivel municipal las realizan el Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS) en infraestructura escolar y de salud, seguido por el Fondo Vial y el Programa Nacional de Desarrollo Rural Sostenible (PRONADERS). La siguiente gráfica ilustra los mecanismos del ejercicio del poder en Honduras, sumamente centralizado, con un alto grado de transferencia discrecional hacia el nivel municipal y sub-municipal.

Uno de los obstáculos para alcanzar en un real otorgamiento de funciones a los gobiernos locales es su limitada capacidad de planificación, negociación, gestión y administración. Debido a los muy bajos ingresos municipales, los salarios permiten solamente la contratación de personal municipal con baja formación profesional.

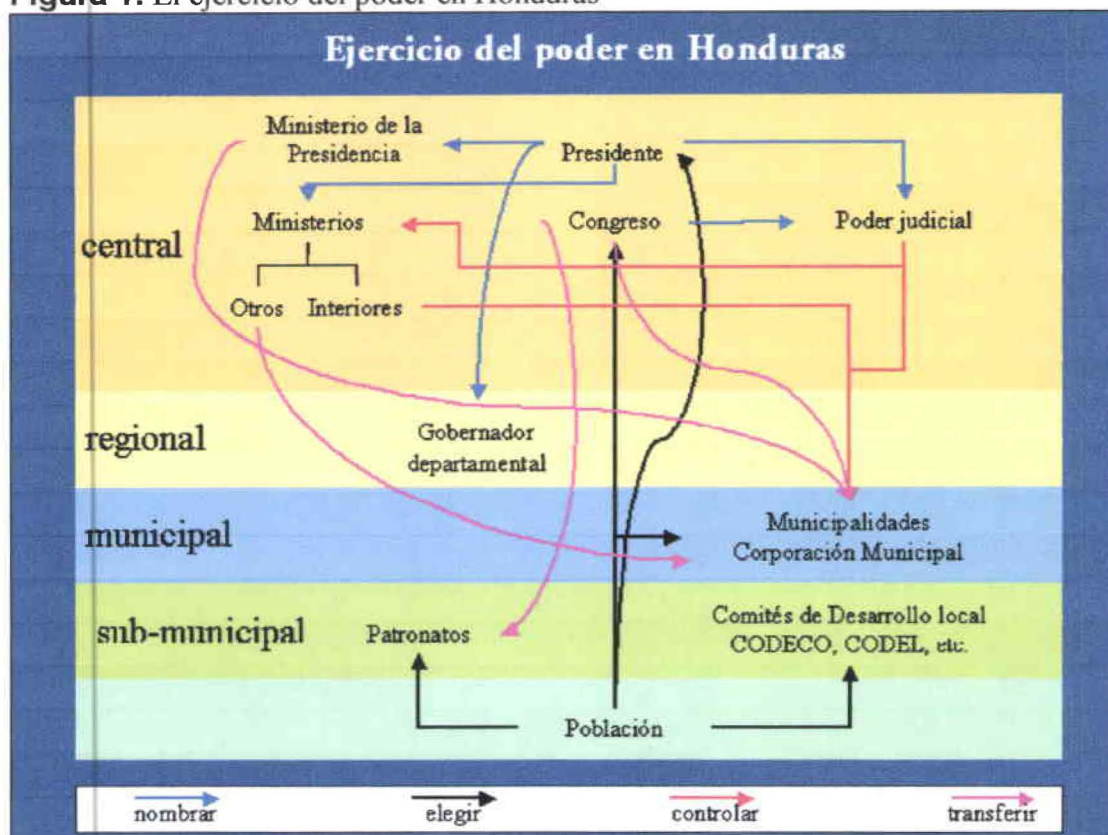
Qué es el FHIS?

El Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS) es "...una entidad desconcentrada de la Presidencia de la República...con autonomía administrativa, técnica y financiera." (Decreto 12-1990) entre cuyos objetivos resaltan los siguientes:

- Mejorar las condiciones de vida de la población pobre brindándole mayor acceso a los servicios sociales básicos.
- Fortalecer la capacidad de gestión de los gobiernos locales y sus comunidades, transfiriendo en forma gradual el proceso de planificación participativa, el manejo operativo del ciclo de proyectos ...

De los 298 municipios solamente 47 son calificados con buena o muy buena capacidad de gestión por un estudio del FHIS de 1998 (ver Informe de Desarrollo Humano 1998, y PRONADERS documento base), todos los demás municipios presentan limitaciones de gestión.

Figura 1: El ejercicio del poder en Honduras



Fuente: Preparación propia

La gran mayoría de los municipios rurales tiene una población menor de 10,000 habitantes e incluso, en algunos casos, menor de 5,000 habitantes. Los gobiernos locales de estas pequeñas municipalidades muestran severas dificultades en la gestión y negociación de sus necesidades cuando tienen que concertar con las autoridades del nivel central para obtener servicios para su población. Esta problemática indica la necesidad de un nivel político intermedio que pueda aglutinar las demandas de un territorio de mayor extensión y con una población más grande, para presentarlos con mayor fuerza política y mejor capacidad de negociación. Este nivel intermedio en Honduras se pretende crear con el concepto de las Mancomunidades. El gobernador departamental carece de las competencias legales y de los recursos humanos y financieros para poder asumir este rol, además carece de la legitimidad local por recibir su nombramiento directamente del presidente de la República.

Honduras está dividido territorialmente en 18 departamentos y 298 municipios. Los gobiernos locales, también llamados corporaciones municipales, son electos cada cuatro años, mientras que el gobernador político de cada departamento es nombrado por el presidente de la República, sin disposición de presupuesto y con funciones de representación del Ministerio de Gobernación y Justicia en el departamento. Tales funciones son:

Servir como enlace para el ejecutivo

Supervisar el funcionamiento de las penitenciarias

Representar al presidente en los actos públicos

Resolver recursos de apelación de los particulares contra municipalidades y entre municipalidades

Responder a consultas de las municipalidades

Conocer renuncias de miembros de las corporaciones municipales

Concurrir a las reuniones de las asociaciones de municipios en el departamento

Los sectores salud y educación tienen sus propias divisiones territoriales, sin vinculación ni interacción con los niveles municipal ni departamental.

A estas circunstancias se asocia un alto grado de discrecionalidad en la asignación de los recursos en el país: 200 millones de US\$ se distribuyen anualmente de manera discrecional sin vinculación a planificaciones territoriales o sectoriales a través del ejecutivo e incluso a través del poder legislativo. La dependencia política de los actores locales respecto al poder legislativo y viceversa, limita una actuación

estratégica a nivel local y distorsiona su proceso de democratización debido al alto grado de clientelismo y nepotismo.

Por otro lado, observamos la proliferación de un alto número de proyectos en el ámbito rural, liderados y ejecutados por instituciones y organizaciones ajenas al lugar de intervención. El gobierno central ejecuta proyectos de "desarrollo rural" con el apoyo de la comunidad internacional en favor de la población rural e invierte en la infraestructura a través del FHIS o el PRONADERS. Estos proyectos realizan sus intervenciones directas en las comunidades, saltándose el pedregoso camino de canalizar las intervenciones por mecanismos organizativos locales y

Qué es el PRONADERS?

El Programa Nacional de Desarrollo Rural Sostenible se creó con la siguiente finalidad:

"... Créase el Programa Nacional de Desarrollo Rural Sostenible, PRONADERS, adscrito a la Secretaría de Agricultura y Ganadería, el cual tendrá como objetivo general contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades rurales a través de la capitalización humana, social, ambiental y productiva, basado en la autogestión y la participación comunitaria, bajo un enfoque de un manejo sostenible de los recursos naturales, enfatizando en aspectos que tiendan a disminuir la vulnerabilidad ambiental y la debilidad de los procesos de participación social, especialmente en las comunidades..."

Esta entidad ejecuta anualmente alrededor de 40 millones US\$ anuales.

municipales. No cabe duda de que la priorización y planificación de las intervenciones hoy en día es altamente participativa y ha llevado a un sinnúmero de planes comunales y municipales formulados por la población beneficiaria, pero lamentablemente estas planificaciones sirven solamente para canalizar y justificar la inversión de recursos externos ya pre-asignados, en vez de convertirse en instrumentos de gestión y de toma de decisiones a nivel local y municipal por las autoridades legítimas. En esta situación es sumamente difícil para el gobierno local jugar un papel protagónico en el proceso de desarrollo local y se pone en peligro la credibilidad de los gobiernos locales por su rol marginal en la asignación de los recursos públicos en el territorio correspondiente.

Esta situación ha llevado a que la población esté acostumbrada a un alto grado de paternalismo y se observan incluso exigencias elevadas hacia el apoyo externo, sin consideración de la necesidad de movilizar las fuerzas productivas del lugar y emplear una mayor autogestión para canalizar las intervenciones con mayor eficacia y eficiencia. Por otro lado, siguen faltando inversiones básicas necesarias para un desarrollo económico como la luz eléctrica para los asentamientos principales, carreteras, sistemas de riego y sistemas sanitarios. El crecimiento económico ha sido descuidado por una elevada intervención de asistencia social.

En especial los mecanismos de ejecución del FHIS y del Fondo Vial no han considerado el posible efecto de empleo local que puede traer la inversión en la infraestructura local y regional. Las empresas ejecutoras que pueden cumplir con los requisitos de licitación a nivel central son pocas y favorecen la ejecución mecanizada dejando sin empleo la mano de obra no-calificada en el ámbito rural.

Esta situación de ejecución centralizada con bajo impacto a nivel local, lleva al reclamo de mayor participación de los gobiernos locales en la ejecución de las obras, a pesar de su actual debilidad administrativa y técnica. Para ello se

necesita fortalecer a los gobiernos locales, como claramente se demanda en la Estrategia para la Reducción de la Pobreza.

Qué es el Fondo Vial?

El Fondo Vial es "...una entidad desconcentrada de la Secretaría de Estado en los Despachos de Obras Públicas, Transporte y Vivienda (SOPTRAVI) (Decreto 286-1998) con el siguiente objetivo (entre otros):

"...Asegurar el sostenimiento financiero y la ejecución continuada del servicio de mantenimiento de la red oficial de carreteras..."

Esta entidad ejecuta anualmente alrededor de 30 millones US\$ anuales.

El reto de las municipalidades pobres y pequeñas en Honduras

De los 298 municipios de Honduras, 219 (73%) están en condiciones de pobreza o extrema pobreza. Se ubican primordialmente en el occidente de Honduras donde también se encuentran los municipios considerados en este estudio.

La Comisión de Modernización del Estado realizó en 1999 una clasificación de las municipalidades tomando en cuenta los siguientes indicadores: Nivel de ingresos, capacidad administrativa, experiencia de gestión y participación municipal, índices de analfabetismo, mecanismos de explotación financiera de recursos y tamaño de la población. Esta clasificación arroja para dichos municipios pobres y muy pobres datos sumamente preocupantes:

se generan solamente entre 0.2 – 0.8 US\$ per capita de ingresos municipales
el gasto de funcionamiento en las municipalidades es de 0.2 - 0.8 US\$/capita
la inversión municipal es de 0.3 a 0.1 US\$/capita
el analfabetismo oscila entre 35 y 48 %

la dotación de servicios de agua cubre un 10 % de la población

muchos municipios carecen de luz eléctrica, telecomunicación y vías de acceso

102 municipalidades tienen una ejecución presupuestaria menor de US\$ 30,000 anual y 117 ejecutan entre US\$ 30,000 y US\$ 100,000 anualmente

Si se quieren potenciar los procesos de descentralización para estas municipalidades se requiere de cambios profundos en diversas áreas (según Fanconi, 1999):

Superar la debilidad financiera y fiscal con transferencias, cobro eficiente y redistribución de impuestos, sistemas de financiamiento (créditos, fondos, fideicomisos, etc.)

Institucionalizar la participación de la sociedad civil

Iniciar una reorganización territorial y política administrativa

Fomentar la inversión pública y privada para el desarrollo de procesos locales y regionales

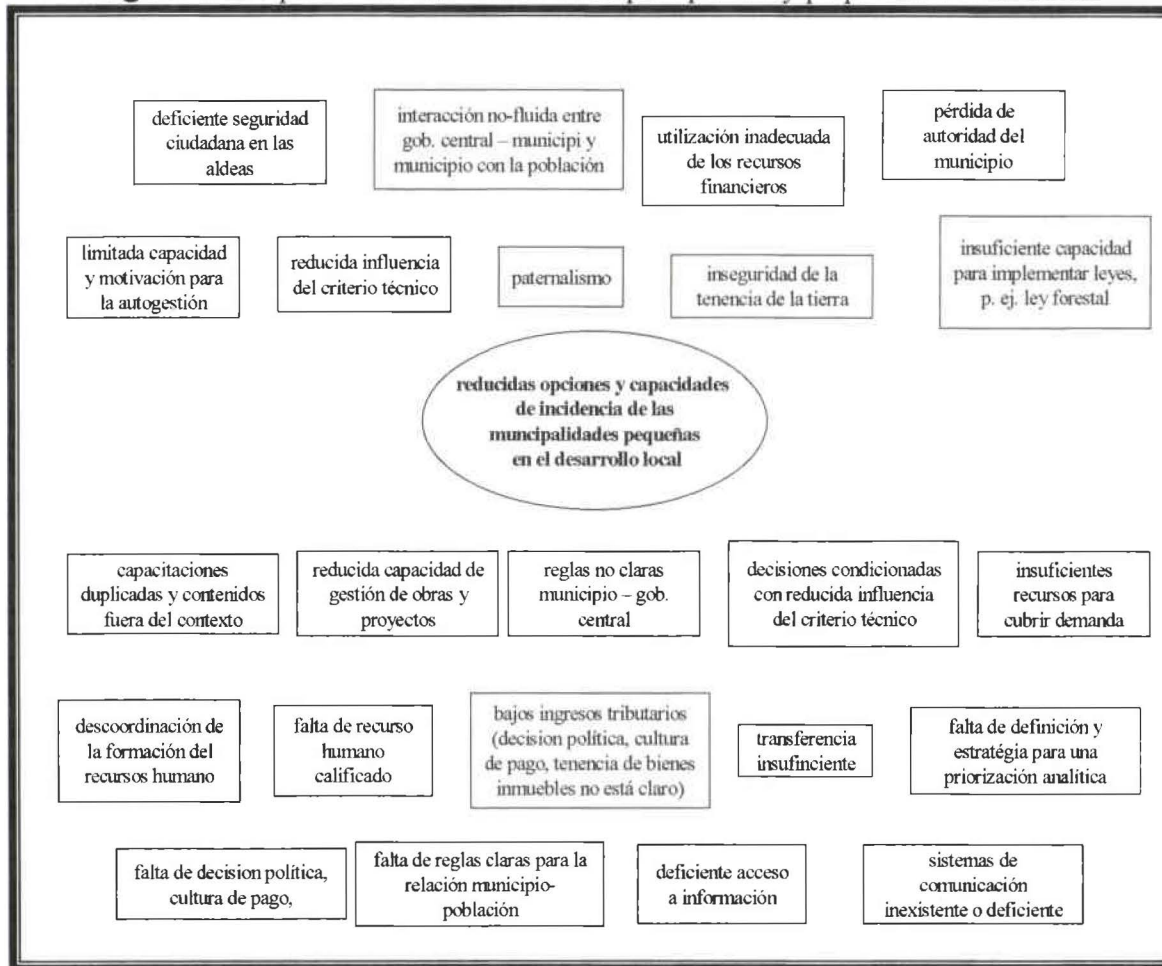
Formación de capital humano para la administración y gestión municipal

Armonización de la legislación nacional

Democratizar la institucionalidad nacional para el desarrollo regional

Hay mucho que decir sobre estos aspectos necesarios para un proceso de descentralización exitoso; el proyecto de cambio de este estudio se enfoca en los

Figura 2: La problemática de los municipios pobres y pequeños en Honduras



Fuente: Preparación propia

puntos 3 y 4: Se pretende una reorganización territorial en una micro-región a través de una asociación de varios municipios (mancomunidad), aprovechando así economías de escala para lograr una inversión pública y privada con mayor eficiencia y participación local.

Las mancomunidades: Una alternativa para los municipios pequeños

La Asociación de Municipios de Honduras (AMHON) junto con la comunidad internacional de donantes promueve fuertemente el concepto de mancomunidades en el país, lográndose – según de información no oficial - hasta el momento la formación de 42 mancomunidades. Las mancomunidades prometen ser un mecanismo para fortalecer capacidades y lograr economías de escala en la gestión municipal.

Las mancomunidades son asociaciones voluntarias de municipios, que trabajan bajo el principio de subsidiaridad y solidaridad alrededor de intereses comunes, en un ámbito territorial compartido. Su figura está prevista en la ley de municipalidades (Art. 16-B) y la última reforma del año 2000 (Gaceta, Decreto 127, 2000).

En los municipios rurales con poca población y alto índice de pobreza prevalece el objetivo de elevar la capacidad técnica de gestión y el poder incidencia política para atraer recursos e inversiones a los municipios miembros.

“El papel de la Unidad Técnica va a ser apoyar a los 10 municipios, elaborar perfiles de proyecto, ya que los alcaldes tenemos problemas con lo técnico y ellos van a estar para eso.” (Alcalde de Santa Cruz, 2002)

de

Debido a su baja capacidad técnica, estos municipios nunca podrían jugar un rol protagonista en la gestión de su desarrollo. Por lo tanto, deben unirse con otras municipalidades para, con un mayor protagonismo, lograr las capacidades técnicas y políticas necesarias para su desarrollo.

Una alternativa viable para lograr un mejor manejo de la información, mejores planteamientos de proyectos y una óptima gestión de recursos con un recurso humano calificado, es establecer Unidades Técnicas de Apoyo Intermunicipales.

En el presente trabajo se presenta el caso de municipios que, a través de una Unidad Técnica Intermunicipal, pretenden comprobar su capacidad de asumir competencias dentro del ciclo de proyectos del FHIS, aún siendo municipios de bajísima capacidad administrativa. Si se lograra comprobar que con una Unidad

Técnica Intermunicipal se eleva la eficacia de las “inversiones sociales”, el proyecto tendría un impacto trascendental y se avanzaría en alcanzar el propósito de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza de descentralizar - entre otras funciones del Estado -, las intervenciones del FHIS.



Ubicación del Proyecto de Cambio

Cap. 2 – Hipótesis y objetivos del Proyecto de Cambio

En Mayo de 2001, el Consejo Intermunicipal CAFEG (período legislativo 1998-2001) solicitó la participación en un proyecto piloto llamado “Delegación Operacional del Ciclo de Proyectos” (DOCP) del FHIS. Este proyecto piloto fue impulsado por los bancos multilaterales para hacer avanzar el estancado proceso de descentralización del FHIS. Inicialmente se consideraron solamente municipalidades con un alto nivel administrativo, debido al elevado nivel técnico que requieren estas funciones de planificación, licitación y contratación de obras como la construcción de escuelas, centros de salud, puentes pequeños etc. Tal nivel técnico está solamente al alcance de ciudades grandes e intermedias y no de la mayoría de los municipios del país. El proyecto piloto consiste por lo tanto, junto con la capacitación de las municipalidades, en la adopción de las nuevas responsabilidades, en el subsidio financiero para la contratación del personal técnico necesario.

El actuar del FHIS en este momento es calificado por los alcaldes del Consejo Intermunicipal CAFEG de la siguiente forma:

Costos elevados de las obras

Deficiente supervisión de la ejecución

No-involucramiento de la municipalidad en la priorización y planificación de las obras

Inflexibilidad en la planificación de la inversión municipal

Ausencia de efecto sobre empleo a nivel local

Esto conlleva a la idea de que el Consejo debería participar activamente en la ejecución de las obras del FHIS. La participación en el proyecto piloto podría ser un inicio para hacer realidad esta idea. Además se espera que con ayuda del subsidio del personal técnico para la apertura de una Unidad Técnica Intermunicipal se consolide la mancomunidad.

El proyecto COHASA II¹, donde trabaja el autor de esta tesis, es un proyecto de desarrollo regional que, a través de su componente “Fortalecimiento Municipal”, busca mecanismos organizacionales para elevar el nivel de gestión y administración de los gobiernos locales en la zona de su proyecto, la cual coincide parcialmente con la zona del Consejo Intermunicipal. El planteamiento hacia el FHIS fue apoyado por este componente por el potencial de demostración al interior del Consejo que conlleva una experiencia de trabajo con una Unidad Técnica Intermunicipal.

La solicitud no fue respondida en el gobierno anterior y quedó pendiente en el escritorio del ministro del actual período 2002 –2005. Al inicio del período

¹ Proyecto de Desarrollo Regional Lempira, una cooperación entre PRONADERS y la Cooperación Alemana/GTZ.

legislativo (enero de 2002) quedaron los siguientes asuntos pendientes a resolver para dar vida a la participación del Consejo en el mencionado proyecto piloto:

Decisión sobre la continuación del Consejo Intermunicipal CAFEG en el nuevo período legislativo

Reconfirmación al FHIS de la solicitud de participación en el DOCP

Lograr la aprobación de la solicitud por el FHIS

Acordar un mecanismo de financiamiento de la Unidad Técnica Intermunicipal

Aprobación del mecanismo de financiamiento por las corporaciones municipales

Reformar y tramitar estatutos para conseguir la personería jurídica del Consejo Intermunicipal

Ante estos asuntos pendientes, el proyecto COHASA II decidió apoyar al Consejo en obtener la Unidad Técnica Intermunicipal, contribuyendo a través del presente proyecto de cambio, cuya tarea fue de facilitar a los alcaldes del Consejo Intermunicipal CAFEG la gestión e implementación de una Unidad Técnica Intermunicipal por medio de la participación en el proyecto piloto del FHIS “Delegación Operacional del Ciclo de Proyectos”.

Para tales efectos, los alcaldes miembros del Consejo bajo el liderazgo de su presidente, tomaron la iniciativa de impulsar un proceso de consolidación de la mancomunidad con la facilitación del proceso a través del autor de la presente tesis.

El plazo de ejecución del proyecto de cambio abarcaba el período de febrero de 2002 hasta agosto de 2002, pretendiendo que hasta esta fecha la Unidad Técnica Intermunicipal estuviera funcionando y recibiera asesoramiento inicial en el marco de este proyecto de cambio.

La hipótesis de trabajo

La decisión de perseguir la apertura de una Unidad Técnica Intermunicipal partió de la siguiente hipótesis:

“El establecimiento de una Unidad Técnica Intermunicipal representa un incentivo suficientemente atractivo para los actores involucrados en el desarrollo local de una micro-región con municipios pobres para re-orientar, rediseñar y hacer confluir sus intervenciones en dicha micro-región.”

Esta hipótesis se refiere de igual manera a actores del nivel central (Fondo Hondureño de Inversión Social, Dirección Nacional de Desarrollo Rural Sostenible, etc.) como a las municipalidades miembros de la mancomunidad, proyectos de desarrollo local y organismos no-gubernamentales, que actúan en la micro-región.

Las intervenciones anteriores del gobierno central en el área rural están caracterizadas por un alto grado de paternalismo y por intervenciones directas sin mayor participación de los gobiernos locales. Además se observa una marcada descoordinación entre los diferentes proyectos y entidades por ausencia de un poder de coordinación a nivel local.

Los gobiernos locales carecen de suficiente capacidad para asumir un rol más protagonista en la coordinación y priorización de estos esfuerzos, tanto por la falta de recursos financieros y humanos, como por la falta de un mandato claro designado por la ley. Frente a esta situación, en Honduras se promueve actualmente la conformación de mancomunidades (llamadas también asociaciones, consejos, etc.) para fortalecer un nivel intermedio desde los gobiernos locales, que pueda coordinar y liderar procesos de desarrollo a nivel regional. Las expectativas son muchas, mientras que las experiencias concretas con esta figura institucional son todavía pocas en el país.

El proyecto de cambio y sus objetivos

La Visión

Una interacción eficiente y complementaria entre el sector público central y el municipal, con vistas a la reducción de la pobreza en el ámbito rural de Honduras de una manera sostenible, basada en principios de democracia, equidad y subsidiariedad.

El objetivo superior

Lograr una gestión municipal descentralizada para contribuir desde el nivel local a la reducción de la pobreza la población rural, a través de un empleo eficiente y eficaz de los recursos estatales y municipales en la inversión social y productiva.

Una exitosa gestión de la Unidad Técnica Intermunicipal contribuirá a romper la resistencia al proceso de descentralización y será un impulso para un mayor avance de la misma.

El objetivo general

Los alcaldes miembros del Consejo Intermunicipal CAFEG instalan y utilizan una Unidad Técnica Intermunicipal para una gestión más propositiva, técnicamente de mayor nivel profesional e implementan proyectos de forma conjunta.

“Queremos que se monte la unidad técnica con un ingeniero civil, un especialista en medio ambiente, un promotor social y un administrador, la unidad técnica la vemos para que ellos ayuden a las municipalidades a elaborar los perfiles y gestionar ante las dependencias del Estado, a los organismos internacionales y ONGs”. (Alcalde de Piraera)

“Existen alrededor de 152 municipalidades que están en el mismo índice de San Francisco. El funcionamiento de la Unidad Técnica es un reto para repetir en otros municipios esta iniciativa y que tomen el rumbo que nosotros estamos cursando”. (Alcalde de San Francisco)

de

Los objetivos específicos

Los objetivos específicos de un Proyecto de Cambio son la preparación de las condiciones básicas para que pueda avanzar el “proceso de cambio superior” al cual está inserto el “proyecto de cambio”. Las condiciones básicas a las cuales contribuye este proyecto de cambio son las siguientes:

Existe la voluntad política de los nuevos alcaldes del Consejo Intermunicipal CAFEG de continuar con la mancomunidad y dar seguimiento a la iniciativa de la Unidad Técnica Intermunicipal

Los nuevos alcaldes del Consejo Intermunicipal CAFEG han diseñado y acordado su propia estrategia para el período legislativo actual

Se ha obtenido la voluntad política del nivel central de considerar al Consejo Intermunicipal CAFEG como contraparte para una experiencia piloto de delegación de competencias y asignación de recursos del Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS)

Se han diseñado y aprobado los mecanismos (estatutos, convenios), que garanticen la sostenibilidad financiera de la Unidad Técnica Intermunicipal

El Consejo Intermunicipal CAFEG dispone del apoyo externo necesario para poder asumir nuevas competencias.

¿Cómo se indujo el cambio?

II. Desarrollo del Proyecto de Cambio

Cap. 3 – Descripción del P.C.

Los inicios

El proyecto de cambio “Gestión asociada von visión de región y profesionalismo” parte del entusiasmo de las nuevas autoridades locales, que asumieron sus cargos el 25 de Enero del 2002 por un lapso de 4 años, y se enmarca en la promesa del actual gobierno central de impulsar un Programa Nacional de Descentralización y Desarrollo Local (PRODDEL). Estos alcaldes decidieron dar continuidad a la iniciativa de la mancomunidad “*Consejo Intermunicipal CAFEG*”, que fue fundada en septiembre del 2000 por cinco municipios. El propósito de esta mancomunidad contiene un aspecto político y uno técnico. Los logros iniciales obedecen más al aspecto político; el peso político del presidente de la mancomunidad, que representa una población de alrededor 50,000 habitantes, es mayor que el de un alcalde individual. Así por ejemplo con el peso de la mancomunidad se logró llevar a cabo un estudio de electrificación para los municipios, -aunque todavía no gozan del servicio de luz-. Además son de mencionar las asignaciones adicionales (discrecionales) fuera del presupuesto corriente, conseguidas durante el gobierno anterior para el mantenimiento de la red vial de la zona, gracias a las gestiones del Consejo Intermunicipal.

“Esto viene del período pasado, lo empezaron a organizar, nosotros sólo estamos dándole seguimiento, porque miramos que la forma es buena”. (Alcalde de San Andrés, 2002)

Además de estos logros de tipo “político” se realizaron avances en el aspecto técnico: mapeos del uso de la tierra, de la red vial y una clarificación de los límites municipales, pero con capacidades externas al Consejo.

El Consejo está formado por un grupo de alcaldes que busca potenciarse en sus gestiones a través de la conformación de la mancomunidad. En ella no participan los ciudadanos, ni los gremios, ni las corporaciones municipales. Las últimas aprobaron a solicitud del alcalde la afiliación formal del municipio a la mancomunidad, pero sin mayores aclaraciones, ni compromisos.

En este estado, los alcaldes anteriores traspasaron la “idea” de la mancomunidad a los candidatos durante la pasada campaña política, consiguiendo su adopción en el nuevo período legislativo después de las elecciones. Junto con la mancomunidad, los nuevos alcaldes heredaron algunas tareas pendientes, como la gestión frente al Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS) de incluir a la mancomunidad en un proyecto piloto de descentralización. Este proyecto piloto es a su vez un asunto pendiente del FHIS desde la aprobación del plan maestro de reconstrucción y transformación (PMRT), acordado con la comunidad internacional después de la

catástrofe del Huracán Mitch en Estocolmo en 1999. El FHIS no ha implementado esta iniciativa con la velocidad deseada y además se ha focalizado en incluir solamente municipios con una elevada capacidad técnica. Los alcaldes del Consejo Intermunicipal CAFEG no disponen de esta potencial, pero propusieron al FHIS que su baja capacidad técnica podría superarse con una Unidad Técnica Intermunicipal en el marco de la mancomunidad y solicitaron su consideración en este proyecto piloto. Hasta hace poco no tenían respuesta alguna a esta solicitud.

La solicitud se apoya en la Estrategia para la Reducción de la Pobreza - un documento concertado por el Gobierno, la Sociedad Civil y la Cooperación Internacional, para poder participar en la iniciativa de alivio de la deuda externa HIPC - la cual menciona explícitamente a las mancomunidades como parte de "...un proceso de descentralización gradual..., así como de la transferencia de recursos y responsabilidades", lo que da mayor relevancia política a la iniciativa.

Los donantes manifiestan sobre el programa de "Fortalecimiento Institucional Local" del FHIS - al cual pertenece el mencionado proyecto piloto de descentralización (Delegación Operacional del Ciclo de Proyectos) - que "...tiene el objeto de reforzar la descentralización de la toma de decisiones, promover la planificación participativa y la coordinación entre los participantes locales y centrales;..." (Banco Mundial, 2000) y se supone, que "...como lo ilustra la experiencia—y la evidencia empírica—los proyectos localmente diseñados y apropiados son a menudo más efectivos en costos en el corto a mediano plazo, y sostenibles a largo plazo." (BID, 2000)

El proyecto COHASA II - Desarrollo Regional Lempira estaba muy interesado en seguir apoyando al Consejo Intermunicipal CAFEG, encontrando en esta instancia una forma eficiente de fortalecer a los gobiernos locales y al mismo tiempo un componente prometedor de la estrategia de salida del proyecto después de haber trabajado 11 años en la zona. Por esta razón, en Enero 2002 tuvo lugar un acercamiento inmediato después de las elecciones para ofrecer, entre otras, asistencia técnica a través del presente proyecto de cambio.

La región y los involucrados

La región

El Consejo Intermunicipal CAFEG está ubicado en el occidente de Honduras, Sureste del Departamento de Lempira, donde viven 64 mil habitantes (40 – hab./km²). Esta es una las regiones más pobres y aisladas de Honduras, con un paisaje montañoso, cercano a la frontera con El Salvador, sin acceso fronterizo hasta momento. El índice de Desarrollo de los municipios miembros oscila entre 0.3 y 0.5,

muy abajo del promedio nacional (0.651) y del departamental (0.554); el ingreso per capita es de US\$ 400 y la tasa de analfabetismo de 67.5%; solamente el 10% de la población tiene acceso a luz eléctrica y más de la mitad de los asentamientos no es accesible con vehículo.

Prevalece la agricultura de subsistencia (granos básicos) en suelos de laderas altamente susceptibles a la erosión hídrica. Las opciones de empleo son mínimas y por eso la región es “expulsadora de gente” con un saldo migratorio negativo de 15%. La migración interna y la externa (Estados Unidos) afecta severamente la composición de los recursos humanos de la región, donde además se encuentran muchas comunidades de la etnia Lenca, con índices muy elevados de pobreza y más aislados todavía que la población ladina.

La población ladina se concentra en los cascos urbanos y cabeceras municipales. Notamos todavía “restos” de una cultura feudal con relaciones patriarcales muy marcadas en la mayoría de las comunidades, donde el patrón “invisible” determina los planteamientos de “la comunidad”.



Figura 3: Ubicación del Area de trabajo

En el paisaje institucional de la región resaltan las municipalidades como las de mayor incidencia a pesar de su debilidad organizacional. Muy pocas y todavía débiles organizaciones del sector civil (cooperativas, cajas rurales y juntas de agua) complementan el panorama. Los diferentes estudios de clasificación de los municipios ubican las municipalidades en consideración muy por abajo del

	Sta. Cruz	San Andrés	San Francisco	Erandique	Gualcince	Piraera	Candelaria	Total CAFEG
No. caseríos ^{#)}	53	121	86	120	73	93	38	584
Superficie (km2) ^{#)}	150	243	294	294	162	179	50	1372
Población (no. de hab.) ^{#)}	4805	10249	7893	9592	9302	11154	6003	58,998
Índice de Desarrollo Humano ^{\$)}	0.25	0.224	0.364	0.392	0.306	0.291	0.359	0.311
Analfabetismo ^{\$)}	35%	18%	54%	51%	40%	16%	58%	37%
PIB municipal ^{*)} en Mio. de US ^{\$}	1.75	3.54	2.57	4.26	3.11	3.38	2.01	21
Clasificación según presupuesto ^{%)}	D	D	D	C	D	D	D	
No. de viviendas ^{#)}	1028	2083	1514	2508	1829	1989	1185	12,136

*) propia estimación: producto de un ingreso anual familiar de US\$ 1700 (según Informe de Desarrollo Humano) multiplicado con el número de viviendas; #) Censo 2000; \$) Informe de Desarrollo Humano Honduras 1998; %) Clasificación de municipios según FANCONI, 1999; D significa presupuesto anual menor de US\$ 30,000; C significa presupuesto anual entre US\$ 30,000 y 60,000

promedio nacional (FANCONI, 1999), con administraciones simples y personal municipal de escolaridad primaria. Los presupuestos oscilan entre 30,000 y 100,000 US\$ anuales. La inversión pública desde el nivel central a través de los mecanismos de ajuste estructural (Fondo Hondureño de Inversión Social, y el Programa Nacional de Asignación Familiar) junto con el Programa Nacional de Desarrollo Rural sobrepasan en gran medida (3 a 5 veces) las inversiones gestionadas por los gobiernos locales. Esto tiene como consecuencia una inversión pública de carácter paternalista y asistencialista con una visión que no es estratégica, ni ha sido compartida con los actores locales debido a su rol marginal en la toma de decisiones y en la ejecución de los proyectos. Esta situación tiende a agravarse más con la puesta en marcha de la “Estrategia para la Reducción de la Pobreza” en la cual el departamento de Lempira ha sido seleccionado como zona de enfoque privilegiado para la asignación de recursos. Preparar las bases para una mayor co-ejecución local/regional es un reto especial en este ámbito.

Los involucrados

A continuación se presentan las características (personalidad organizacional) de los involucrados frente al tema y frente al cambio.

Los alcaldes

Los siete alcaldes del Consejo Intermunicipal CAFEG son de diferente color político, lo que marca para Honduras un significativo avance en la madurez

democrática. Ellos acusan grandes diferencias en su nivel escolar: desde el nivel primario al de ingeniero. Después de una gestión exitosa, algunos de ellos tienen grandes oportunidades de aspirar a mayores cargos políticos, lo que notablemente les motiva a mejorar sus servicios. La forma de gestión no es de concertación, sino predominantemente de mando por vía oral, no se documentan las decisiones y tramitaciones; se busca el apoyo discrecional (denominado “el apoyo”) a nivel central a través del poder ejecutivo (ministros) o legislativo (diputados). El seguimiento a planes, contratos, convenios o el cumplimiento de deberes carece todavía en gran medida del respaldo sistemático documental y no cuenta con el apoyo del poder jurídico para reclamar los derechos. La movilización de las capacidades propias locales no es prioritaria y se refleja en una marcada pereza fiscal: se estima que no se recauda ni el 30% del impuesto predial (principal ingreso municipal) en la región. Ninguna municipalidad tiene medios de transporte, se depende por completo del vehículo privado del alcalde o del apoyo de instituciones locales.

Tres de los siete alcaldes, en especial el presidente del Consejo Intermunicipal CAFEG fueron los protagonistas del proyecto de cambio y determinaban la velocidad, contenido y el rumbo del mismo.

Las corporaciones municipales y alcaldías

Las corporaciones municipales son constituidas por regidores (cuatro personas o más, según el tamaño del municipio), un vice-alcalde y el alcalde. Se reúnen cada 15 días en público con agendas muy dispersas y sin vinculación a las planificaciones ni al presupuesto. El rol de las corporaciones en el proyecto de cambio consistió en la confirmación de la afiliación al Consejo inmediatamente después de las elecciones, y recientemente en la reforma del presupuesto municipal, dejando una partida de US\$ 3,000 anuales, correspondiente a 3 – 8 % del presupuesto municipal, para un fondo de operaciones de la mancomunidad. El alcalde comunica de manera informal a las corporaciones sobre las gestiones del Consejo.

El personal municipal de las alcaldías miembros del Consejo varía entre 5 a 12 personas según el tamaño del municipio. Las administraciones son predominantemente simples y no obedecen a los estándares de administración pública del país, pero normalmente no hay intervenciones y exigencias de parte de la contraloría, debido al bajo volumen de ejecución. El principal ingreso es el impuesto predial cuyo cobro se dificulta por la falta de sistemas catastrales.

El Consejo Intermunicipal CAFEG

Los alcaldes son hasta el momento los únicos miembros de la mancomunidad, representando al municipio previa autorización de las corporaciones municipales. La Junta Directiva es sinónimo de la asamblea de la mancomunidad. Este esquema fue diseñado por los mismos alcaldes de la gestión anterior y sigue siendo la forma de operación. Los proyectos de desarrollo en la región reclamaron mayor

participación en el proceso, a lo que la mancomunidad respondió que primero deben ser establecidos los mecanismos de participación ciudadana, para luego incidir en el nivel micro-regional. Los alcaldes se reúnen mensualmente rotando la municipalidad donde se encuentran. Hasta el momento, el Consejo no cuenta con recursos propios ni con personal administrativo o técnico y tampoco tiene oficina fija.

Los asesores – COHASA II

El Programa Nacional de Desarrollo Rural Sostenible (PRONADERS) está presente en la zona con el proyecto COHASA II – Desarrollo Regional Lempira, de la Cooperación Alemana/GTZ. Este proyecto tiene una duración de 11 años y finaliza su fase de consolidación el 31 de diciembre 2002. Después de una larga fase de ejecución directa, construcción de sistemas de agua, programas de capacitación y extensión y la ampliación de la red vial (alimentos por trabajo) el proyecto se ha enfocado últimamente al fortalecimiento (asesoramiento y capacitación) institucional teniendo como contrapartes locales las municipalidades, cooperativas, juntas de agua, cajas rurales, colegios y micro-empresas. En esta fase y por iniciativa de los alcaldes nace también el Consejo Intermunicipal CAFEG como fruto de las coordinaciones interinstitucionales que se llevaron a cabo para planificar las intervenciones del proyecto y motivado por la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON).

Para el proyecto, el fortalecimiento de este Consejo forma parte de la estrategia de salida de la zona dejando estructuras institucionales que finalmente asuman las funciones, que tal vez por demasiado tiempo ha asumido el proyecto.

COHASA II cuenta con cinco componentes: salud y nutrición, saneamiento básico, fomento económico local, fortalecimiento municipal. Este último componente dispone de un coordinador con dos técnicos y un asesor por la parte alemana, (pasante de esta maestría y conductor de este proyecto de cambio). Los técnicos brindan servicios en la aclaración de límites municipales, o facilitan la conformación de las organizaciones territoriales de base (patronatos y comités de desarrollo comunitario) y su planificación local. Las intervenciones obedecen estrictamente a demandas explícitas de las municipalidades y se enmarcan en una planificación operativa sumamente flexible. Aunque este enfoque conlleva a veces a intervenciones poco trascendentes, sirve para **facilitar** al demandante un importante **proceso de aprendizaje organizacional propio**. En este abordaje, el proyecto se distingue significativamente de otros proyectos de desarrollo en la zona (ONGs, FAO, FIDA, etc.), cuyas ofertas obedecen a conceptos bien desarrollados, con alta complejidad para responder a la problemática del lugar, pero que no logran la deseada apropiación por parte de los actores locales.

El FHIS

El mayor inversionista en infraestructura de la región es sin duda el Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS). Sus intervenciones en los últimos años han aumentado significativamente el número de escuelas, puentes y centros médicos en la región. La identificación de los proyectos se realiza a través de una “participación institucionalizada” con priorizaciones en cabildos abiertas a nivel municipal. La lista de priorización aprobada en el cabildo abierto únicamente puede ser modificada en otro cabildo abierto. La corporación municipal no tiene ninguna influencia en estas priorizaciones. La demanda se levanta a través de consultoras contratadas directamente en las aldeas, durante eventos específicos

para este fin. Es claro que este “levantamiento” obedece a la suerte del momento y no a una estrategia de desarrollo del lugar. Además es muy estático y excluye a las autoridades locales de la toma de decisiones sobre las inversiones en su municipio. La implementación y supervisión de los proyecto es totalmente centralizada y las licitaciones se realizan a nivel nacional, con el resultado de que la mayoría de estas inversiones públicas no tienen ningún efecto de apertura de empleos en la zona y no pueden ser supervisados a nivel local por falta de acceso a información.

El proyecto piloto “*Delegación operativa del ciclo de proyectos (DOCP)*” es financiado por los bancos de desarrollo multi- y bilaterales, con el propósito de impulsar en el FHIS una gestión más descentralizada y participativa. Obviamente hay dificultades de implementar este proyecto como muestra el desfase de casi dos años en la ejecución plena.

El PRONADERS

El Programa Nacional de Desarrollo Rural Sostenible (PRONADERS) tiene el mandato de coordinar la inversión pública en el área rural y complementa la inversión sectorial especialmente para el fomento económico y la consolidación de la democracia. Además de ser “dueño” del proyecto COHASA II, el cual asesora al Consejo Intermunicipal CAFEG, puede canalizar recursos de diferente índole a la región. Una política de la Dirección es disponer de poco personal técnico fuera de los proyectos, lo que a veces limita la capacidad para la identificación y formulación de propuestas y proyectos. Una Unidad Técnica Intermunicipal podría jugar un papel clave para solucionar esta limitante de muchos municipios.

En la región se observa la presencia de varios proyectos del gobierno central, pero también de organizaciones no-gubernamentales, todos están de una manera u otra enfocados en el desarrollo local. La planificación estratégica de estas intervenciones se realiza a nivel central. Su autonomía presupuestaria y dependencia del nivel central conlleva a que las intervenciones se realicen al margen del contexto político local. Para lograr la “requerida” participación local se crean a veces estructuras paralelas en función de la intervención planificada, con poca relación al tejido político-social del municipio, dejando frecuentemente de lado a los gobiernos locales.

Fases de Ejecución del PC

Traspaso y nuevas ideas

La primera necesidad al inicio del nuevo período legislativo (2002-2005) fue el traspaso de la idea del Consejo Intermunicipal CAFEG, conformado en ese momento por cinco municipios, a las nuevas autoridades. Los alcaldes anteriores convocaron durante la campaña política a los candidatos para presentarles el concepto, los primeros avances y recomendarles su seguimiento. Esta promoción resultó exitosa y en febrero se constituyó el Consejo del nuevo período legislativo.

En la primera reunión se decidió finalizar los proyectos pendientes de la gestión anterior, como el proyecto de electrificación en tres municipios, la formación e intercambio del personal municipal y la creación de una Unidad Técnica Intermunicipal.

Además de estos temas surgieron nuevas ideas: el fomento del comercio con El Salvador y la integración de más municipios al Consejo. En esta misma reunión un municipio aledaño al Consejo presentó su solicitud de integración como sexto miembro, la cual fue aprobada en la misma sesión.

La adopción del proyecto

La idea de conformar una Unidad Técnica Intermunicipal fue adoptada con mucho entusiasmo. Esto implicaba intervenciones en el FHIS para reactivar la solicitud y sondear la disponibilidad de aprobarla. En la gestión anterior esta pretensión no contaba con el apoyo ni de los mandos intermedios, ni del ministro en funciones y por esa razón no se resolvió. Hubo mucha desconfianza de parte de los funcionarios del FHIS en la capacidad y las motivaciones de los alcaldes para participar en el proyecto piloto.

Afortunadamente, el nuevo ministro del FHIS mostró mucho interés en la iniciativa, mientras que los mandos intermedios no fueron cambiados, ni tampoco cambió su resistencia a la iniciativa. Finalmente, tras dos visitas a la institución se logró la aprobación de la solicitud en abril del 2002.

A continuación se requería el acuerdo entre los alcaldes sobre el financiamiento de la Unidad, la aprobación de partidas en el presupuestos de cada municipio y poner en marcha el trámite de la personería jurídica del Consejo.

Expansión y "catarsis"

La apertura arriba mencionada de unirse con más municipios llevó a la solicitud de cuatro municipios más para afiliarse al Consejo. La solicitud fue aprobada pero no con unanimidad. Hubo divergencia sobre el beneficio y los impactos negativos que pudiera tener esta ampliación a diez municipios. Los municipios miembros que geográficamente estaban localizados más distantes de los municipios aspirantes, plantearon sus inconformidad con la ampliación propuesta, argumentando sobre las

dificultades de convocatoria y la falta de problemas comunes a resolver. Sin embargo, la solicitud fue aprobada y el Consejo se amplió a diez municipios.

Después de haber elaborado en conjunto un plan estratégico, un plan de acción y finalmente después de haber logrado un acuerdo sobre el aporte financiero de Lps. 50,000 (~ US\$ 3,000) anuales de cada municipio a la mancomunidad, tres de los municipios recién ingresados se ausentaron frecuentemente de las reuniones y finalmente presentaron su retiro del Consejo, anunciando la conformación de su propia mancomunidad.

Como resultado quedó una mancomunidad robustecida con siete municipios, un compromiso serio de cooperación, instrumentos propios de gestión (plan estratégico, plan de acción) y recursos financieros comunes para una misión conjunta.

Planificación

Un evento crucial para la consolidación del Consejo Intermunicipal lo constituyó el Taller de Planificación Estratégica de los alcaldes. En este taller, los alcaldes realizaron en conjunto un análisis de las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas de sus municipios, formulando una visión común de su territorio. Las líneas de acción que se acordaron fueron las siguientes:

- Mejora de los servicios de salud
- Mejora de la educación escolar
- Conservación de los recursos naturales
- Fomento económico y seguridad alimentaria
- Participación y seguridad ciudadana
- Elevación de la capacidad de autogestión
- Infraestructura básica (electrificación, red vial, agua)

Para la mayoría de estas líneas de acción no existe en el país claridad sobre el rol concreto de los municipios y mucho menos de las mancomunidades. La actual labor de gestión de los alcaldes en cada uno de los temas mencionados, se limita a la presión política a nivel central para lograr la resolución de los problemas puntuales a nivel local.

Los temas seguridad ciudadana y participación así como el enfoque de la autogestión son lineamientos dirigidos al interior del Consejo, que tienen que resultar en políticas regionales comunes, mientras que las demás acciones pretenden intervenciones del nivel central con mayor participación en la toma de decisiones y la ejecución a nivel local.

De estas negociaciones dependerá si la figura de las mancomunidades se convierte en un motor de desarrollo con funciones claras dentro del sector público o si va a desaparecer por falta de una función aglutinante para el actuar común.

Una vez elaborado el plan estratégico, se nombraron responsables para cada una de las líneas de acción, cada una con su propio plan de trabajo.

Se formularon o más aún, se desglosaron 40 proyectos para poner en práctica la estrategia de trabajo. De estos 40 proyectos actualmente se da seguimiento a cinco, en una inconciente priorización, de acuerdo al atractivo y claridad de los proyectos.

Proyección y Promoción

A partir de la disponibilidad de un plan estratégico, los alcaldes empezaron a tocar puertas en los diferentes ministerios presentando su plan y pidiendo colaboración para ponerlo en práctica. Esta primera iniciativa de proyección fue solamente una prolongación de las gestiones habituales de ellos, con la diferencia de portar ahora un plan estratégico a “full-color” en la mano y con tarjetas de presentación, demostrando así la seriedad del Consejo. Además se distribuyó un poster a las municipalidades conteniendo el plan estratégico del Consejo. De esta forma se dio a conocer el avance de la labor de los nuevos alcaldes.

Un segundo componente de la estrategia de promoción se realizó a nivel de las instituciones presentes en la zona del Consejo mediante un taller de dos días: Se presentó y discutió el plan de acción con los actores regionales como los proyectos de desarrollo rural del gobierno central (FAO, FIDA, PRONADERS), la Asociación de Municipios, CARE International, representantes de la policía nacional, el Servicio Nacional de Agua y Alcantarrillado y organizaciones no-gubernamentales. Así se establecieron contactos y compromisos de seguimiento sobre las acciones planificadas del Consejo con posibles nuevos socios.

Asimismo, la convocatoria a nivel nacional para la contratación del personal de la Unidad Técnica Intermunicipal tuvo un efecto de proyección y contribuyó a la creación de una imagen de institucionalidad seria del Consejo.

Finalmente cabe mencionar dentro de la estrategia de proyección, el acto oficial en la capital donde en presencia del presidente de la República se firmó el convenio entre el FHIS y la mancomunidad, en el marco del lanzamiento del Programa Nacional de Descentralización y Desarrollo Local.

Consolidación y compromisos

El compromiso de mayor trascendencia que se logró durante este proyecto de cambio fue la creación del fondo común para el mantenimiento de la Unidad Técnica Intermunicipal. Cada alcaldía se comprometió a aportar Lps. 50,000 anualmente a dicho fondo. El aporte fue aprobado por cada corporación municipal y será deducido de las transferencias automáticas del gobierno central y transferido al fondo de la mancomunidad. Esta modalidad es innovadora en Honduras. La mayoría de las mancomunidades son financiados por fondos externos (donaciones, fundaciones, fideicomisos) y carecen del compromiso financiero de los miembros

“Ha cambiado mucho, hemos hecho algunas gestiones juntos, ya no nos vamos solos, si vamos en grupo se habla de un Consejo, de una mancomunidad. Deben de entender que no van a andar alcaldes solos, solo porque el partido en el poder, se incorporan los de los otros partidos de la llanura, pero por respeto tienen que atender y darnos una repuesta y tienen que ayudar al Consejo Intermunicipal. Tenemos que solidarizarnos con ellos y recibir la misma ayuda tanto los que están en el poder como los que están en la llanura”. (Alcalde de San Francisco)

Para llegar a este compromiso se dió una larga discusión y finalmente la aprobación de los nuevos estatutos del Consejo. Se negociaron las modalidades de afiliación, de retiro y sobre todo, los objetivos del Consejo. Aunque ésta discusión no era de mayor trascendencia para el proyecto de cambio, sí marcaba para los alcaldes un importante paso para dar seriedad y prestigio al Consejo. La dinámica en la membresía del Consejo (aumento inicial a seis, luego a diez y finalmente la reducción a siete municipios) al inicio del período legislativo, se estabilizó y contribuyó a fortalecer la unidad de los miembros que permanecieron en el Consejo.

La ya mencionada firma del convenio de cooperación entre el FHIS y la mancomunidad en el marco del proyecto piloto, marcó un paso más hacia la Unidad Técnica Intermunicipal. En este convenio, el FHIS se compromete a delegar funciones del ciclo de proyectos de obras a tres municipios del Consejo.

Como último factor de consolidación quisiera mencionar el proceso de selección del personal para la Unidad Técnica Intermunicipal. Por primera vez los alcaldes llevaron a cabo una convocatoria formal en el periódico para un puesto de trabajo en su territorio. Normalmente las contrataciones en las alcaldías están dominadas por el nepotismo prevaleciente en el país y carecen de transparencia. En esta ocasión fue diferente: Se lanzó un anuncio con los cuatro puestos de la Unidad Técnica Intermunicipal (ingeniero civil, perito mercantil, técnico en medio ambiente y técnico en desarrollo comunitario) en los periódicos nacionales y se recibieron alrededor de 50 postulaciones a pesar del lugar de trabajo tan adverso. Luego, en un proceso de revisión, se convocaron de 3 a 5 candidatos por cada puesto, para entrevistarlos y finalmente se seleccionaron de común acuerdo los candidatos a contratar.

La lucha por lo prometido

El FHIS retrasó nuevamente el proceso presentando objeciones a la contratación de una de las personas selectas por los alcaldes, con el argumento de que el ingeniero civil no tenía buenos antecedentes en el FHIS. Se sometió a revisión el historial del ingeniero con la institución y como resultado no se detectó ningún pendiente o defecto en sus obras. Al parecer la actitud pro-activa y beligerante del ingeniero lo hace una persona *non grata* en el FHIS y por esa razón no se quiso permitir su contratación. Los alcaldes insistieron en emplear a su candidato electo, pues están convencidos de que este ingeniero llenará sus expectativas respecto a la Unidad Técnica Intermunicipal. El incidente ha causado nuevamente un retraso de casi dos meses en la contratación. Finalmente se tiene la constancia de no objeción y se inició el trámite administrativo para el desembolso del subsidio y la contratación del personal.

Las experiencias

La cosecha: Los resultados obtenidos vs. lo esperado

De acuerdo a la planeación inicial, la Unidad Técnica Intermunicipal debería estar ya en funciones, sin embargo, todavía no están contratados los candidatos selectos, debido a deficiencias de gestión por el lado de los alcaldes (dos alcaldías no proporcionaron a

tiempo la documentación completa) y la resistencia persistente en el nivel intermedio del FHIS. Por estas razones no ha sido posible acompañar durante el presente PC los primeros pasos de la Unidad Técnica Intermunicipal.

El proceso de cambio superior ha recibido importantes impulsos del proyecto de cambio como la construcción de una plataforma política de cooperación y solidaria en un territorio determinado. El proceso de proyección del Consejo ha generado expectativas a diferentes niveles, así como nuevas ideas sobre la forma de intervención en el desarrollo local: Un proyecto del FIDA (Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola) se enfoca a reorientar su territorialidad y el PRONADERS analiza su plan de inversión en la zona, en base al plan de acción del Consejo.

El PC disfrutó de voluntad política a nivel central y ministerial, pero todavía no contribuyó significativamente a modificar positivamente esta voluntad política en ciertos niveles intermedios. Es recomendable aprovechar al máximo las primeras experiencias con el proyecto piloto del FHIS para enriquecer la discusión sobre las mejores formas de descentralización.

El plan de acción sigue siendo un borrador y objeto de aprendizaje para los alcaldes. Hasta el momento no es factible ejecutarlo debido a la falta de capacidades y a la carencia de un mandato claro para asumir algunas de las funciones mencionadas en el plan. Una reflexión sobre los avances brindará próximamente los insumos para focalizar y concretizar esta planificación.

El siguiente paso para la facilitación del cambio en este proceso, es el fomento al proceso de aprendizaje, la promoción de la mancomunidad en marcha, y al mismo tiempo, la incidencia a nivel regional para ampliar la base democrática del Consejo hacia un foro participativo y propositivo. El siguiente PC requerirá de un grupo de tarea más integral, buscando la participación del Ministerio de Gobernación y Justicia, del FHIS, del PRONADERS, de la Asociación de Municipios, de la Asociación de organizaciones no-gubernamentales y de líderes económicos en la región, para llegar a un consenso sobre las competencias que se deleguen al Consejo Intermunicipal CAFEG así como las condiciones de tal delegación.

El sueño es que esta mancomunidad disponga al final del proyecto piloto FHIS (por el momento previsto para septiembre 2003) de un planteamiento sólido sobre las funciones que pueden ser asumidas por la mancomunidad. Ojalá que esta experiencia pueda convencer a algún actor clave del proceso para darle continuidad y seguimiento.

Obstáculos

Los mayores obstáculos para la ejecución del presente PC fueron los siguientes:

La desconfianza entre los alcaldes y el FHIS

No ha sido posible romper esta desconfianza y sigue siendo un factor de riesgo para el éxito de la Unidad Técnica Intermunicipal.

Celos protagonicos entre los proyectos de desarrollo rural de la región y algunos alcaldes, así como la dificultad de comunicación entre ellos

Algunos alcaldes, especialmente el presidente del Consejo y figura principal del cambio, tienen serios roces con algunos de los proyectos de desarrollo en región debido a la competencia por el protagonismo del desarrollo en la zona. La secesión de los tres municipios recién asociados fue resultado del acompañamiento de uno de estos proyectos.

La influencia invisible de los diputados departamentales en algunas decisiones de políticos regionales y municipales

Debido al alto grado de transferencias discrecionales a través de los diputados del poder legislativo, el fortalecimiento de las mancomunidades preocupa a algunos diputados por sentirlos como una pérdida de poder. Durante el PC no se pueden comprobar incidencias, pero se me ha manifestado, que la iniciativa no ha sido vista con buenos ojos. En un futuro proyecto de cambio hay que buscar mayor acercamiento al poder legislativo.

La poca autoestima y falta de claridad de los alcaldes sobre sus roles y objetivos

Los alcaldes tienen sus agendas permanentemente llenas y descuidan la continuidad de trabajo en su municipio igual que en la mancomunidad. Sus propias convocatorias no son tan frecuentes como las invitaciones que reciben y no saben validar la importancia de las convocatorias para su propia gestión. El permanente temor de perder alguna oportunidad de “conseguir algo” les distrae e impide hacer sus tareas rutinarias.

La infraestructura deficiente de los municipios donde se está trabajando inhibe una comunicación fluida: no hay teléfono y la red vial está en pésimo estado.

Factores de éxito

Los determinantes que facilitaron el avance de este proyecto de cambio fueron:

En primer lugar la capacidad de liderazgo del agente de cambio, el actual presidente del Consejo Intermunicipal. Su visión no partidista dio ejemplo y orientación a los demás alcaldes para hacer converger su trabajo dentro del Consejo, a pesar del diferente color político de sus miembros.

“...aunque haya voluntad política en los más altos niveles de la gerencia, en los mandos intermedios existe como un celo, como que sienten que van a perder poder y la verdad no y eso va a dificultar para un verdadero proceso de descentralización, eso es lo que yo he palpado.”(Alcalde de San Francisco)

“En el FHIS no se entiende como andan las cosas, quién manda, hemos encontrado deficiencia con, en donde nos tira por un lado nos tira por otro, que por ser personas humildes que no entendemos lo que ellos nos dicen, nos quieren retardar un poquito el proceso, de la Unidad Técnica, nos dijo que esto llevaba una junta directiva, un montón de cosas, estamos encontrando deficiencias a través de esta señora del FHIS”. (Alcalde de Piraera)

la

El hecho de que el Consejo cuente con logros tangibles desde la gestión anterior, como por ejemplo un estudio de luz eléctrica de los municipios, aunque todavía no tienen este servicio, ni siquiera en las cabeceras municipales.

La formulación y puesta en marcha del Programa Nacional de Descentralización y Desarrollo Local. Este programa elevó la motivación para trabajar en este sentido y ayudó a superar las resistencias en el mando intermedio del FHIS.

La coincidencia del inicio del PC con el inicio de la gestión del nuevo gobierno y de los recién electos alcaldes en el nuevo período legislativo. De esta coincidencia resultó una elevada disposición para introducir cambios.

Pendientes y Retos

Un PC nunca dejará un proceso cerrado sino abre nuevos caminos y nuevos retos, así funciona también este PC.

Para los alcaldes queda el reto de convertir la Unidad Técnica Intermunicipal en su herramienta preferida para enfrentar los retos de desarrollo de sus comunidades. Es claro que el fondo establecido para el mantenimiento de la Unidad Técnica Intermunicipal no será suficiente para hacerla funcionar satisfactoriamente. Por esa razón, es necesario diseñar los mecanismos para ampliar la base financiera de esta herramienta de desarrollo local.

Actualmente se encuentran en proceso dos proyectos de cambio en la mancomunidad, que tienen como propósito democratizar los mecanismos de planificación municipal. La política regional del Consejo de promover la participación ciudadana, puede llevar a mediano plazo a una mayor confluencia de los actores económicos y sociales, y contribuir a la conformación de una visión de región compartida.

Hasta el momento, las herramientas de planificación no son más que un ordenamiento de las ideas de los alcaldes, sin mayor concertación y priorización con los actores claves en la zona. Al acostumbrarse al uso de esta herramienta se hará necesario revisar más a fondo los planes y buscar su vinculación con los planteamientos municipales y sectoriales. La focalización de las acciones, realizada actualmente de forma inconsciente, dejando sin seguimiento aquéllas que no interesan, debe ser llevada a cabo con mayor seriedad e involucrando a los actores afectados.

El engranaje del PC

Cap. 4 - Marco Conceptual – conceptos utilizados

Este capítulo presenta la metodología y los elementos conceptuales utilizados durante el Proyecto de Cambio, con el propósito de facilitar la replicación o consideración de las experiencias en trabajos similares.

Introducción

Durante la intervención se consideró la gestión de cambio como la mejor forma de adaptar el actuar de una organización a los deseos y aspiraciones comunes de sus miembros. Esto implica observar una organización desde dos ángulos: el socio-técnico y el político.

El abordaje a través de un “proyecto de cambio”

El proyecto de cambio es una metodología para la gestión del cambio, la cual se compone de muchos elementos pre-establecidos; su combinación obedece a la situación, el avance y las influencias durante el proceso. Solamente algunas características y elementos pueden ser considerados siempre válidos para un proyecto de cambio, y se encuentran desglosados en ZIMMERMANN, & y formaron la base para el análisis en el capítulo 5.

Los principios de intervención

Participación, igualdad y apropiamiento

La participación en una intervención organizacional determina en gran medida el grado de apropiamiento de los resultados por parte de los involucrados y de ello depende la sostenibilidad del cambio. Sin embargo, no se puede aplicar el principio de participación de una manera mecánica sin considerar las variables y elementos relacionados con cada actor que participa. El principio de participación demanda una aclaración de las preguntas ¿quién participa, cuándo y cómo? En otras palabras, la participación en un proceso de cambio siempre tiene que ser gradual y ser congruente con la madurez y capacidad del actor principal.

El grupo de tarea sin nombre llamativo

El componente “grupo de tarea” de un PC es una modalidad sin duda eficiente para establecer una participación dinámica, representativa y operativa en un proceso de cambio. Sin embargo en este PC se evitó el nombramiento de un grupo específico con un “nombre llamativo” para la gestión del cambio previsto. Se identificaron los actores con sus respectivos roles en el proceso; ellos interactuaban para realizar el proyecto, pero no se les llamaba grupo de tarea. Las consideraciones para esta decisión fueron las siguientes:

Una marcada promoción metodológica hubiera provocado confusión sobre mi rol como asesor del agente de cambio, considerándolo erróneamente como el líder del cambio.

La brecha jerárquica entre los alcaldes y el FHIS no permitió impulsar el proceso desde una plataforma común y por eso la funcionaria del FHIS no formó parte del grupo de

desarrollo rural², cuyo personal a veces juega un rol demasiado protagonista en la zona. Por eso se utilizó la planificación estratégica de la mancomunidad como un “proceso de reestructuración cognitiva” (ZIMMERMANN, p. 89) de los alcaldes y no como una herramienta para dirigir diferentes sectores de la región a una sola plataforma.

Cultura organizacional

En medio del anterior aprendizaje organizacional se encuentra la cultura organizacional, misma que se debe tener muy en cuenta al intervenir de manera eficiente y estratégica en las organizaciones o empresas. Así se evita el fracaso del proyecto. “Cultura organizacional es el patrón de premisas básicas que un determinado grupo inventó, descubrió o desarrolló en el proceso de aprender a resolver sus problemas de adaptación externa y de integración interna y que funcionaron suficientemente bien a punto de ser consideradas validas y, por ende, de ser enseñadas a nuevos miembros del grupo como la manera correcta de percibir, pensar y sentir en relación a estos problemas.” (SCHEIN, 1984:56; en de SOUZA, 1999) Esta definición ampliada alrededor del desarrollo organizacional de empresas, tiene su validez parcial en el ámbito municipal donde pretendemos intervenir.

Aunque sabemos, que el “...cambio organizacional significa implícitamente un cambio en la cultura organizacional...” (ZIMMERMANN, 2000, p. 103) no es aconsejable dirigir directamente un proyecto de cambio a la transformación de la cultura organizacional. En el presente proyecto de cambio se consideraba la “cultura organizacional” como una variable dentro del sistema, pero no la variable a la cual se dirigía la intervención.

A continuación se caracteriza el sector municipal según un esquema de SOUZA, (1999) donde la cultura organizacional consta de siete elementos:

Valores: Observamos todavía un prevalecimiento de valores “altruistas”, nobles y patéticos sin inclusión de funciones como la planeación regional, los proyectos productivos regionales, la definición de vocación económica para la región etc.

“...se nos hace fácil priorizar proyectos a través del Plan Estratégico, hay necesidades que en los municipios son similares... (alcalde de Santa Cruz)

Uno de los temas en común que tenemos es la pobreza...el analfabetismo...las técnicas o los métodos que debemos utilizar para la agricultura...los proyectos comunitarios de infraestructura que se necesita el apoyo directo del país, del gobierno y el canal que seguiríamos es de la Unidad Técnica que está formando acá. (regidor de Gualcince)

El Consejo intermunicipal CAFEG para nosotros es una escuela...se aprende y se ponen en marcha varias cosas para beneficio de los municipios. (alcalde de Erandique)

² CARE International por ejemplo esperaba una planificación jerárquica desde la comunidad al municipio y de los municipios a la mancomunidad. Este proceso sería demasiado complejo para la mancomunidad en su actual estado de gestión: integrar los planes de más de 500 comunidades en un solo plan no puede ser el mandato de la mancomunidad, solamente podrían hacerlo los actores externos (CARE, FAO, o COHASA) pero con el efecto, de que se perdiera el liderazgo y protagonismo a favor de estas instancias.

Ritos: No hay ritos o ceremonias para fomentar la integración, el reconocimiento o la valorización de un buen desempeño profesional. Es difícil encontrar la interacción entre los diferentes niveles dentro de las municipalidades y menos aún la interacción entre los empleados de diferentes municipalidades vecinas.

Historias compartidas: Observamos que por lo regular, no hay personas dentro de las municipalidades que brinden servicio ni político, ni administrativo por más de un período legislativo; esto dificulta la formación de una cohesión interna a base de historias compartidas. Esto último es un elemento importante de la cultura organizacional, que en las municipalidades está casi ausente, lo que contribuye a su debilidad. Igual problema tuvieron los alcaldes entre sí al inicio del Consejo por no haberse conocido. La co-gestión ayuda a la formación de historias compartidas y se nota un gran interés en las historias de los alcaldes anteriores, las cuales se vuelven presentes a través de los asesores que compartían aquel tiempo con ellos.

Tabúes: El tabú de analizar y discutir las fuentes de financiamiento de las campañas políticas o la poca transparencia en las transferencias discrecionales que se canalizan a los municipios desde el nivel central (del ejecutivo al igual que del legislativo) caracteriza considerablemente a la cultura organizacional; el sectarismo – aún identificado como debilidad organizacional – es claramente una motivación subyacente, que obstaculiza una gestión fluida y consistente.

Héroes: “El héroe es la “encarnación“ de la persona ideal, emprendedora, intuitiva, con visión, etc. Los héroes imprimen mucho de sus características a las características de la organización.” (de SOUZA, 1999) Este héroe en el sector municipal es el actual alcalde. La poca cultura democrática se refleja en corporaciones municipales inactivas, lo que permite una conducción a veces autocrática.

Normas: La forma de puntualidad, normas parlamentarias básicas de aplicación mecanicista, renuencia a tomar decisiones tajantes, asistencialismo y populismo, falta de costumbre de utilizar planes e interacción con diferentes actores para la toma de decisiones;

Comunicación: La dificultad de comunicación y por lo tanto la acentuación de actitudes individualistas; cultura oral, que no acostumbra realizar gestiones documentadas o planificadas.

La deficiencia o incluso ausencia de algunos de los elementos desglosados

¿Se ha infiltrado alguna amenaza que les puede hacer desaparecer en corto plazo? “Sí, por ejemplo, la intromisión de algunas ONGs a la zona, incluso como le digo ya se han dado casos, también la mala utilización de lo que es el sectarismo político, que podría darse ese caso, el caso propio, yo como presidente, yo pertenezco al partido que está en el gobierno, pero yo en ningún momento he visto de menos a mis otros compañeros alcaldes que son del otro partido. Cuando conseguimos una ayuda, la conseguimos a título de Consejo, no para los municipios, entonces en la medida que tengamos esa mentalidad que los alcaldes actuales tenemos, pero que influyamos en los próximos alcaldes que van a venir en los candidatos, entonces este va a ser sostenible; pero también se necesita criterio, se necesita que nosotros los alcaldes nos paremos en nuestros propios pies, por ejemplo los diputados, que a veces presionan y dicen “no, esta iniciativa no nos conviene políticamente” y yo pienso que si perdimos políticamente un municipio por algo perdimos y si ganamos por algo ganamos, o sea la figura del alcalde, independientemente del partido que sea, ya ganó por que es un líder, de alguna manera ganó porque cuenta con un apoyo y un respaldo de la comunidad del pueblo.” (Alcalde de Gualcince).

permite concluir que estamos confrontando un nivel de “cultura organizacional” muy simple, la cual sin duda será transformada de manera indirecta a través de la participación de una Unidad Técnica Intermunicipal. Una gestión más moderna obligatoriamente tendrá efectos a todos estos elementos, en especial a los valores, normas y formas de comunicación. Una asesoría y facilitación podrá medir su impacto en el cambio de estos indicadores.

Tabla x: Un modelo para el aprendizaje organizacional logrado

	Aprendizajes	Comentarios
Estrategia	<p>Han notado que están en el camino correcto (descentralización está deseada)</p> <p>Han formulado un plan estratégico común</p> <p>Tenían un plan de implementación</p> <p>Tienen un plan de acción</p>	<p>El ordenamiento de los pensamientos de los alcaldes en forma de un plan estratégico con líneas de acción y proyectos ha causado un cambio de percepción y autoestima de ellos mismos;</p> <p>Falta todavía bastante una mejora de la comunicación interna</p>
Estructura y normas	<p>Han dividido el trabajo en 7 áreas con un alcalde responsable para cada área</p> <p>Ahora en las sesiones hay informe de avance de cada uno de los responsables sobre su área;</p> <p>Aprobaron un nuevo estatuto con muchos detalles especialmente sobre la sostenibilidad financiera</p>	<p>La capacidad de gestión es muy diferente entre los alcaldes y por lo tanto va haber disparidad en la calidad de gestión en los diferentes líneas de acción;</p> <p>Se han observado algunas gestiones importantes de parte de algunos alcaldes, que no se discutieron antes entre ellos no estaban en el plan de acción; no se terminado todavía el riesgo de alianzas y agendas ocultas por el "compromiso político individual"</p>
Procesos	<p>En los procesos hubo poco avance aunque hay más conciencia de la carencia de producción propositiva (propuestas, planes, gestión transparente etc.) de parte de las municipalidades para poder atraer inversiones y incluso los contribuyentes</p>	<p>La gestión de una Unidad Técnica en contiene un potencial inmenso de mejorar los procesos y servicios;</p>

Flexibilidad y gradualidad = pragmatismo

La unificación de municipios sin marco conceptual fijo, sin competencias y roles predefinidos, requiere de un alto nivel de flexibilidad en la implementación y - como en cualquier proceso de cambio - de respeto al principio de gradualidad. La cohesión de una mancomunidad en Honduras depende de la voluntad política y todavía individual (de los alcaldes) y no obedece al cumplimiento de normas formales. Aunque el Consejo requirió de casi dos años al inicio del PC, los actuales integrantes de la institución apenas tenían cuatro semanas en sus cargos. Esta situación tuvo que considerarse en la forma de facilitación. Por eso se excluyeron algunos elementos recomendados para un PC (nombre llamativo, constitución formal del grupo de tarea) y se limitó el plan de acción del proyecto de cambio a un acuerdo sobre hitos en el proceso de implementación de la Unidad Técnica. Los demás componentes nacieron del sucesivo despertar de los actores y de sus interacción alrededor del tema.

La estructura de la intervención

Asistencia técnica general para el proceso

La facilitación del proyecto de cambio sucedió de diferente forma y variada intensidad. Este sub-capítulo presenta de manera resumida las herramientas utilizadas

Análisis sistémico

El análisis sistémico descrito y recomendado por ZIMMERMANN, permite ver la realidad institucional no solamente desde una perspectiva p. ej. de problemas, de fortalezas, de oportunidad, de capacidades etc., sino que estimula a los integrantes de la organización para construir en conjunto una visión común de su organización a través de las variables. Los integrantes de la organización identifican las determinantes del desempeño y la cultura organizacional de su organización, en nuestro caso las alcaldías, y evalúan las interrelaciones entre ellos. Justamente estas interrelaciones son de suma importancia para planificar y diseñar un proceso de cambio. Las determinantes con mayor incidencia en todo el sistema son consideradas como las puertas de entrada para el cambio organizacional.

La idea para el presente proyecto de cambio fue realizar un análisis sistémico en todas las alcaldías con las nuevas corporaciones municipales y el personal municipal para diseñar un programa de cambio, de mejora organizacional para cada uno de ellos. Partiendo de esta experiencia, se quiso buscar una vinculación sistémica de estas determinantes con el conjunto de municipalidades en la mancomunidad. Esta visión sistémica integral hubiera dado a la mancomunidad una herramienta para canalizar los apoyos externos disponibles para el fortalecimiento institucional.

Lamentablemente, solamente dos alcaldías cumplieron con los requisitos de convocatoria (90%) y se tuvo que dejar esta iniciativa sin completar. Las variables críticas para el desarrollo organizacional se ubicaron en la capacidad de gestión y en la capacidad del

recurso humano, ambas variables de interés para el PC a través de la Unidad Técnica Intermunicipal.

Planificación estratégica

Cuando se decidió retomar la mancomunidad de los gobiernos anteriores, surgió la idea de elaborar un plan estratégico a largo plazo. En la región hay experiencias de planificación estratégica con amplia participación de las comunidades (hasta 80 participantes) y de larga duración (3 – 5 días). Al inicio se pensó que sería necesario un evento de esta magnitud por la importancia de la mancomunidad para la región. Este planteamiento se confrontó, con el argumento de que un taller de esta magnitud podría generar expectativas, que no se van a poder cumplir y manejar con la poca experiencia de gestión que tienen los integrantes del Consejo.

Finalmente decidimos – y creo fue una muy buena decisión –realizar una jornada de trabajo de un día solamente entre alcaldes para que ellos mismos clarificaran, conocieran y discutieran su visión de desarrollo en sus municipios, utilizando el esquema de la planificación estratégica.

Si hizo un análisis FODA con las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas de los municipios del Consejo y del Consejo mismo y se dedujeron una visión común a largo plazo para la región así como las líneas de acción para un gestión conjunta. La definición de políticas y proyectos para las líneas de acción se pospuso y finalmente sólo se elaboraron las acciones inmediatas para poner en marche el plan estratégico.

El evento fue acompañado por el gobernador político, quien por su autoridad moral dio gran realce al evento.

Este ejercicio ha sido de mucha utilidad para las gestiones futuras. En base a las líneas de acción en la actualidad se han distribuido las responsabilidades entre los alcaldes. Finalmente, cabe destacar que la publicación del plan estratégico sirvió como una herramienta muy utilizada para la proyección y promoción del Consejo.

El contenido de dicho plan no ha sido influenciado en el momento de su formulación por asesoría externa para elevar el grado de apropiamiento del mismo. Ahora, cinco meses después de su elaboración, los mismos alcaldes notan algunas deficiencias de contenido y están planificando una revisión a base de las experiencias obtenidas. Este reclamo confirma la suposición de que este plan estratégico servirá también de herramienta para el aprendizaje organizacional.

Moderación

El aporte con mayor consumo de tiempo en este proyecto de cambio lo conformó la moderación de reuniones de trabajo y talleres de planificación. En estas moderaciones se puso énfasis en la metodología y no en los contenidos. La moderación trató siempre de evitar mezclar la facilitación con formación y asesoría. En los eventos grupales con los alcaldes, el *coaching* y la asesoría no tenían espacio, y fue de suma importancia no “mejorar” el resultado, por el bloqueo que puede causar esta actitud en los participantes.

Plan de implementación de la Unidad Técnica Intermunicipal

Como ya hemos dicho, nunca se acordó con los alcaldes un plan operativo para lograr el objetivo general del PC. Ellos no sintieron la necesidad de planificar en detalle este resultado, la implementación de la Unidad Técnica. Sin embargo, después de la aprobación de la participación del Consejo en el proyecto piloto, se realizó una reunión informativa en el FHIS para aclarar procedimientos y requerimientos para la participación. En esta reunión se acordó definir un cronograma de actividades e hitos necesarios para la apertura de la Unidad Técnica. La elaboración del cronograma puso en claro, que el proceso requerirá todavía de mucho más tiempo que el pensado hasta el momento por ambas partes. El cronograma clarificó los compromisos y brindó una orientación para el trabajo de cada uno. Lamentablemente no se logró la apertura a tiempo a pesar de la programación.

Plan de acción

En base a los insumos del taller de planificación se elaboró un plan de acción que recogía todas las ideas de proyectos planteados en este taller, y se operacionalizaron con las actividades más importantes para su ejecución. Este plan fue presentado dos veces en la reunión del Consejo para su revisión, con el propósito de hacer una depuración, sin embargo, cada vez se amplió más y finalmente llegó a 40 proyectos pendientes de ejecutar en el marco del plan estratégico. Fue previsible, que no se podrán llevar a cabo estos proyectos con la capacidad instalada y la poca experiencia acumulada, aún así, no se logró una focalización consensuada sobre lo importante y relevante.

Este plan finalmente aprobado fue presentado a los actores de desarrollo en la zona del Consejo. Se invitó a representantes de entidades del gobierno central (sector salud, sector educación, Fondo Vial, Empresa Nacional de Agua y Alcantarillado, diputados, técnicos de proyectos de desarrollo rural, ONGs y la empresa privada (bancos, cooperativas) para presentar y discutir el plan de acción. El evento contó con la presencia del Director Nacional del PRONADERS, quién se vió motivado a prometer la reorientación de dos proyectos con financiamiento a la territorialidad, para dar cobertura a todo el Consejo. También los otros participantes mostraron interés en cooperar en varias acciones planteadas en el plan. Fue notoria la necesidad de disponer de una Unidad Técnica para poder dar el seguimiento debido a todas las ideas y compromisos que asumieron los actores en este taller. Lamentablemente no se pudo abrir la Unidad una semana después del taller tal y como estaba previsto.

La convocatoria del sector salud y del sector educación no dio frutos, por lo que momentáneamente estas líneas de acción quedaron sin atención.

Incentivos que marcaron el avance

Durante el proceso se puso especial atención a incentivos para mantener la motivación de los actores principales y hacer tangible el proceso:

El taller de planificación estratégica y el reporte sobre el mismo elevó la autoestima de los alcaldes.

La preparación publicitaria (folleto, póster) en base a lo elaborado en este taller marcó la trascendencia de lo trabajado.

Actualmente se está elaborando un video sobre el Consejo, sus potenciales y aspiraciones.

La presencia del Director Nacional del Programa Nacional de Desarrollo Rural Sostenible (PRONADERS) en la presentación del plan de acción conllevó un importante compromiso y mostró que vale la pena seguir trabajando en esta dirección.

La firma del convenio de cooperación entre el FHIS y el Consejo Intermunicipal CAFEG en presencia del presidente de la Republica en un acto público marcó aún más para los alcaldes, que realmente hay un cambio y que se encuentran ya en el camino que muchos otros quieren iniciar.

La formalidad del Consejo a través de papel con membrete y tarjetas de presentación estimuló la gestión a través de esta autoridad.

La convocatoria en los periódicos a nivel nacional por los puestos de trabajo en la Unidad Técnica Intermunicipal tuvo un efecto de orgullo, importancia e identificación con el proceso.

"Lobbying" en favor del reconocimiento de la mancomunidad

El *lobbying* se empleó para incidir en el entorno del PC con la finalidad de facilitar el logro de su objetivo. En esta ocasión, para lograr la participación del Consejo Intermunicipal CAFEG en el proyecto piloto "Delegación Operacional del Ciclo de Proyectos" del FHIS. Para llevar a cabo ese *lobbying* fueron útiles varios de los incentivos arriba mencionados y contribuyeron de esta manera a crear un ambiente favorable para la aceptación de la mancomunidad. Los instrumentos de mercadeo y la confrontación de personalidades de alto prestigio con el tema generan este mismo efecto.

Finalmente, hay que mencionar que el patrocinio de la mancomunidad a través del asesoramiento por parte de la Cooperación Alemana/GTZ dio cierto prestigio a la iniciativa y elevó la confianza en la misma. A este efecto, se agregaron algunas conversaciones a nivel central, con el Ministro de Gobernación y Justicia y el Ministro del FHIS, a quienes se transmitieron el concepto y potencial de la iniciativa.

Coaching de la persona clave

Una estrategia muy importante fue el cultivo de la relación personal con el presidente del Consejo, el líder del proyecto de cambio. Su actual cargo contribuye considerablemente a su prestigio personal y es obvio que tiene aspiraciones legítimas de ascenso en la escala política. Su apuesta por un buen desempeño (es su primer cargo político) lamentablemente no es habitual y merece fortalecimiento especial. El tiene mucha confianza en el asesoramiento, que hasta el momento hemos podido brindar al Consejo.

Mi incidencia fue de manera informativa y formativa. Intercambiamos constantemente opiniones sobre el funcionamiento del sector público y el desempeño del Consejo en general. Actualmente él busca respaldo argumentativo a sus gestiones (desempeña dos cargos a nivel nacional, en la Asociación de Municipios y en el Fondo Vial) y experimenta en diversas situaciones, introduciendo nuevos conocimientos y conceptos que hemos discutido en varias ocasiones. Últimamente nos encontramos periódicamente en la capital , cuando él viene a realizar gestiones, para intercambiar de manera informal experiencias y opiniones.

Para lograr esta confianza ha sido importante escuchar activamente sin querer convencer y transmitir los conceptos conocidos y tal vez obvios para aplicar. Surge la duda de si he cultivado esta postura por demasiado tiempo sin haber aprovechado el grado de confianza para lograr una mayor incidencia en algunas actitudes, planteando ya mayores exigencias para facilitar el crecimiento y maduración en su liderazgo.

Logros y lecciones aprendidas

III. Conclusiones

Cap. 5 – Reflexiones alrededor del proyecto de cambio

Las reflexiones que a continuación se presentan, contestan a las preguntas: ¿Qué ha cambiado con este proyecto y qué aprendimos nosotros “los actores” dentro de este proceso? ¿Cuáles son los retos y hallazgos que nos plantea lo vivido y cómo podemos contribuir específicamente al proceso de descentralización y municipalización en Honduras?

Asociatividad municipal - un planteamiento prometedor

“El efecto de la voluntad de asociarse tiene doble acción: Tanto en el ámbito interno en los miembros individuales, como en el ámbito externo en una consideración más amplia de la sociedad. ...La eficacia del Estado se presenta cuando los ciudadanos la demandan y se preparan colectivamente para obtenerla (Putman, R., 1993). Si la comunidad valora la solidaridad, el compromiso cívico, la cooperación y la probidad, es decir, los valores éticos inherentes a su capital social, el Estado y la sociedad van a funcionar bien.” (IDH Honduras, 2000, p. 165)

Suponiendo que la hipótesis³ del proyecto se ha podido comprobar, nos preguntamos si tal hipótesis valida al mismo tiempo la suposición de que esta confluencia de intervenciones a través de una mancomunidad - fortalecida técnicamente - contribuye a la reducción de los desequilibrios regionales que existen en el país. Hasta el momento no se ha podido comprobar esta idea en su totalidad y no se pueden deducir todavía incentivos de los grandes éxitos que tal idea pudiera tener, a pesar de que el tema es de mucha actualidad y relevancia en el marco del programa de descentralización. Por lo tanto, tenemos que incentivarnos a través del inicio de un proceso, que en otros contextos (otros países, entre empresas, entre ONGs, etc.) nos ha demostrado su potencial. Se aspira lograr así una mayor incidencia en la canalización y ejecución de la inversión pública en un territorio específico. La visión es bastante integral y afortunadamente no son pocos en la actualidad los actores que desean fomentar este inicio.

Recopilamos entonces cinco aspectos relacionados con la justificación de las mancomunidades:

Las mancomunidades en Honduras serán un eslabón esencial en la cadena con la cual se puedan atraer las competencias y recursos a nivel local, aunque carecen todavía de suficiente estabilidad y capacidad de gestión. Su mandato es todavía muy general y altruista, sin asignación clara de competencias ni recursos. El experimento y la buena voluntad requieren del acompañamiento político-técnico para lograr los cambios necesarios en las reglas del juego (legislación y presupuesto) a nivel central, y la

³ “El establecimiento de una Unidad Técnica Intermunicipal representa un incentivo suficientemente atractivo para los actores involucrados en el desarrollo local de una micro-región con municipios pobres para re-orientar, re-diseñar y hacer confluir sus intervenciones en dicha micro-región.”

democratización de sus estructuras a nivel local. Solamente así se pueden convertir en los motores de desarrollo local que prometen ser

La germinación de diversos y muy descoordinados procesos de planificación a diferentes niveles, requieren de un mayor ordenamiento, en el cual se pueda asignar a las mancomunidades un rol y un mandato específico y claro

Las mancomunidades sí pueden cumplir con sus objetivos, si consiguen el recurso humano capacitado, los recursos para sostener los servicios técnicos y la asignación obligatoria de ciertas funciones del sector público (ejecución proyectos FHIS, supervisión juntas de agua, co-ejecución con el Fondo Vial)

La cultura organizacional al interior de las mancomunidades es un indicador de su grado de madurez, pero no debe ser el objeto de la intervención del cambio. No hay que confundir con el cambio de actitudes: Las actitudes pueden y deben transformarse en el transcurso de un proyecto de cambio; si estos cambios de actitudes traen innovaciones a la cultura organizacional, es normalmente como un efecto indirecto al proceso de cambio

Por el momento la estabilidad de las mancomunidades depende en alto grado de la voluntad política (nivel central y donantes) y por lo tanto su formación sigue siendo lamentablemente un proceso reversible.

Reflexiones respecto al PC

Quisiera iniciar las reflexiones sobre este PC con su ubicación dentro del proceso de cambio superior, que es la elevación de la capacidad propositiva, de gestión y ejecución a nivel regional/municipal para contribuir así a la elevación del desarrollo humano de la gente. Esta capacidad no existe en los municipios pequeños y rurales y las mancomunidades podrían ser una opción para dotarlos con mayor capacidad. El PC presentado hizo una contribución en esta dirección a través de la facilitación de la creación de una Unidad Técnica Intermunicipal.

Ubicación del PC en el sistema organizacional de cambio

Efectos del PC al proceso de cambio superior

Las relaciones del PC pueden ser descritas de diferente forma: Primero a través de los actores, definiendo cuáles y de qué calidad son las relaciones entre los actores alrededor del protagonista principal: El Consejo. En segundo lugar, a través del análisis de los temas (Desarrollo rural, Descentralización, etc). Y en tercer lugar, en la contribución del PC al tema asociatividad municipal. Aquí quisiera limitar mis reflexiones al aspecto del "aprendizaje organizacional", que podemos deducir de los aprendizajes individuales de los actores y que incide en los temas mencionados. El cambio de actitudes, la diferente forma de distribuir tareas entre los diferentes niveles de gobierno y la nueva visión del desarrollo humano, se refleja en una nueva cultura organizacional de una región, considerando el conjunto de actores en dicha región como el "organismo = sistema de desarrollo", el sistema en transición y permanente cambio.

Los efectos a este sistema se ubican en tres aspectos:

la mejora de las relaciones entre los alcaldes, protagonistas del cambio

la mejora de las relaciones entre los actores alrededor del Consejo

el aprendizaje organizacional del Consejo y del conjunto de actores en la región

La calidad de las relaciones entre los actores

El acercamiento entre los alcaldes miembros del Consejo fue el resultado de mayor trascendencia. Las relaciones interpersonales entre los alcaldes aún de diferentes colores políticos, la calidad y frecuencia de las reuniones del Consejo, la modalidad de turnar las reuniones del Consejo entre todas las alcaldías miembros para darle más visibilidad en las municipalidades, indican mejoras sustanciales en las relaciones entre los protagonistas de este PC y la construcción de su visión conjunta.

Cambio de relaciones dentro del proceso de cambio

A la relación mejorada entre los alcaldes miembros, se suma la buena relación del Consejo con el gobernador departamental, quien destaca por fomentar la consolidación de las mancomunidades en su departamento. Este respaldo político y la mayor confianza mutua son una buena base para construir poco a poco la visión de región y sub-región en el occidente de Honduras. Debido a las positivas experiencias del Consejo, este gobernador ha solicitado al proyecto COHASA II apoyo técnico para impulsar una planificación estratégica departamental con todos los demás actores. Esto permite incidir en el proceso de cambio superior en un futuro muy próximo para contribuir a una mayor visión de región y territorio.

La desconfianza hacia el proceso de parte del FHIS no ha recibido mayor atención hasta el momento; más bien a pesar de esta desconfianza, se logró empujar el PC con el *lobbying* a diferentes niveles (ministros, consultores de los bancos, Asociación de Municipios). Hablando en términos sistémicos: como no se encontró manera de aminorar la resistencia del FHIS (especialmente en los mandos intermedios) en el período de este PC, se excluyó al FHIS del sub-sistema proyecto de cambio como sujeto, ubicándolo en el entorno del PC. Así ya no se pretendía cambiar esta actitud dentro del plazo del PC, sin embargo permanece dentro del sistema del proceso de cambio superior, como un pendiente a resolver (véase Retos). En la continuación del proceso de cambio, apuntando hacia una mayor delegación de competencias del nivel central a niveles intermedios, esta resistencia tiene que ser tratada con mayor atención para asegurar el éxito del proceso general.

El PC ha generado las bases para una pronta confrontación del FHIS (o de quienes definen la política del FHIS) con una experiencia exitosa (ésta es la apuesta), para lograr una alianza fructífera con el Consejo y tal vez con las demás mancomunidades.

Finalmente, cabe mencionar la apertura que logró el Consejo Intermunicipal a nivel del Programa Nacional de Desarrollo Rural Sostenible (PRONADERS). El hecho significativo de la visita del Director Nacional al taller de planificación y la reorientación de un sub-programa en la región hacia la territorialidad de la mancomunidad, son pequeños logros que elevaron la motivación de los protagonistas.

El aprendizaje organizacional en la región

Se inició un importante y considerable proceso de aprendizaje organizacional en el medio político municipal, aunque de una velocidad todavía lenta. Según el modelo de ZIMMERMANN p. 94 se estaba pasando de la fase 1 "Generar y procesar nueva información y compartir conocimientos" -en nuestro caso sucedió con la confrontación de los alcaldes con el tema mancomunidad y Unidad Técnica Intermunicipal-, a la fase 2 "aplicar nuevos métodos de trabajo", que consistió en la preparación de un plan estratégico, la implementación de una Unidad Técnica Intermunicipal, el aporte financiero al Consejo y la repartición de la responsabilidad para las diferentes líneas de acción.

Según el modelo en mención, con el tiempo aumentará la velocidad de aprendizaje y al mismo tiempo se incrementará el impacto del cambio. Podemos considerar a los alcaldes como el primer grupo de tarea para impulsar y promover este cambio con los aprendizajes iniciales. Ellos todavía son dependientes de elementos de fomento para llegar a la velocidad requerida y hasta las últimas fases ("Cambio radical de las reglas básicas"-fase 6 y "una evaluación periódica del trabajo"- fase 7). Este proyecto de cambio tuvo una fuerte contribución para llegar a esta función - de ser el primer grupo de tarea - y hay que aprovecharlo para "reconocer fuertemente los esfuerzos de nuevos grupos de tarea", como la mancomunidad en su estado actual. Los primeros pasos para la introducción de elementos de auto-reflexión se pueden apreciar en el cuadro x "Características y elementos del PC", donde se realizó una reflexión conjunta después del taller de presentación del plan de acción a los proyectos.

La incidencia en la cultura organizacional (municipal) necesaria para marcar un exitoso proceso de aprendizaje no se limitará nada más al grupo de los alcaldes sino que necesitará también un proceso de cambio regional en los actores vinculados con la mancomunidad: las corporaciones municipales, los líderes económicos, las organizaciones de base y también los entes del nivel central que intervienen en la región. En todos ellos se requieren pequeños procesos de aprendizaje, cuya conducción a través de proyectos de cambio significan un reto para el futuro próximo.

El inicio de este proceso de aprendizaje con los actores clave se considera como un efecto crucial para el proceso de cambio superior.

Influencias externas al PC

Así como el PC logró su pretendida contribución al proceso de cambio superior, de igual manera hubo influencias hacia el proyecto de cambio, cuyo rol fue crucial para su éxito: La disposición política del nivel central (nivel ministerial) y la tendencia gubernamental de promover una política de descentralización más seria. La dependencia de esta pre-condición hizo del PC algo riesgoso, especialmente en vista de la resistencia - también previsible - del FHIS de incluir estos alcaldes en el proyecto piloto. El apoyo institucional al PC de parte del proyecto COHASA II fue suficiente en la dimensión técnica pero requería la complementación en la dimensión social desde afuera, por su capacidad de motivación y estimulación.

Calidad del PC

Sostenibilidad

Cualquier cambio basa la validez en su efecto duradero, en su sostenibilidad. El factor más resaltante de la sostenibilidad para la Unidad Técnica Intermunicipal depende de los recursos financieros. El subsidio del FHIS en el marco de la prueba piloto termina dentro de un año. Esto significa que el personal de la Unidad debe ser pagado por la mancomunidad misma o tiene que lograrse un subsidio de otra fuente. El logro de este subsidio futuro dependerá en gran medida de la agilidad de los mismos integrantes de la Unidad Técnica, que deben orientar sus esfuerzos a la proyección de la Unidad y la demostración de efectos tangibles. La mancomunidad ha establecido un fondo propio considerable, pero no suficiente, para que opere la Unidad Técnica Intermunicipal. Actualmente está diseñada para cuatro profesionales, mientras que el fondo propio alcanzaría máximo para dos.

Esta situación hace cuestionar el esfuerzo por su solidez en términos de autonomía y sostenibilidad, pero ha sido tomada en cuenta en el diseño de la prueba piloto. La misma Unidad Técnica contribuye a dinamizar el proceso de aprendizaje organizacional regional y logra así involucrar más actores que pueden canalizar sus intervenciones a través de dicha Unidad. Esta expectativa justifica la prueba.

En este punto llegamos a la sostenibilidad en su dimensión política: Solamente si se mantiene la actual política nacional de descentralización, las mancomunidades lograrán establecerse como un componente en el nivel intermedio, lo que significa ser participe al nivel local y regional en las decisiones del sector público, para asumir competencias dentro del programa de descentralización.

Para asegurar este factor político, se requiere de varios proyectos de cambio a nivel central. Una agencia de cooperación como la alemana está casi obligada a buscar incidencia a nivel central, para asegurar la sostenibilidad de sus esfuerzos a nivel local.

Finalmente quedan por mencionar las amenazas a la sostenibilidad del proyecto de cambio, que son el clientelismo, el partidismo y la frágil base democrática en los municipios y la mancomunidad. Sin embargo, considero que las tres son de menor peligro en vista de los cambios y aprendizajes logrados durante el presente PC. Teniendo este aspecto siempre en consideración, se puede lograr la superación del partidismo y clientelismo con la metodología de la gestión del cambio.

Donde si será necesario un esfuerzo mayor es en la democratización sucesiva de la mancomunidad, iniciando con una mayor inclusión de las corporaciones municipales. Una vez que los alcaldes tengan claro lo que pretenden y pueden lograr con la mancomunidad, se tienen que dedicar esfuerzos a la proyección y concertación de sus metas.

Utilidad para el cliente. Orientación al mercado

Si percibimos el PC como un servicio, podemos hacernos algunas preguntas sobre la calidad de este servicio y en este sentido, sobre su utilidad para los destinatarios. El simple hecho de que se haya logrado lo propuesto, la Unidad Técnica Intermunicipal, no implica

automáticamente la utilidad de la operación; solamente demuestra una parte de la utilidad del PC, que ayudó a navegar hacia una meta que no era posible alcanzar de una manera fácil y directa.

Más allá del simple logro de lo propuesto se requiere de una reflexión alrededor de la compatibilidad y congruencia del PC con los valores, aspiraciones y demandas de los alcaldes. Si evaluamos el contenido del plan estratégico y del plan de acción notamos el reflejo de una cultura paternalista, que une sus esfuerzo para pedir apoyo externo. Esta deficiencia en contenido demuestra al mismo tiempo la congruencia de los resultados del PC con las aspiraciones actuales, lo que facilita la apropiación y el liderazgo en el proceso. La conversión de estos valores y la cultura organizacional no son aptas para ser convertidas en un PC, sino se transforman indirectamente a través de la suma de los efectos de varios proyectos de cambio. La introducción de nuevos mecanismos de gestión y planificación (plan estratégico, plan de acción) se adaptaron a los actuales modelos de desarrollo de los actores y se refleja en gran medida todavía dentro de la dificultad de formular una misión más allá de pedir apoyo externo para su región. El simple hecho de documentar y concertar las aspiraciones mutuas y la reflexión continua sobre tales aspiraciones, ya es una considerable mejora del actuar común y no debe ser menospreciada, ya que es un indicio para el avance en el proceso.

Considero que el proceso de cambio va a requerir ciertos ajustes en las prioridades y valores de los actores para poderse llevar a cabo. Los siguientes proyectos de cambio tienen que lograr conjuntamente mejoras en este sentido: la mancomunidad no puede ser únicamente el mecanismo para pedir apoyo, necesita mayor arraigo en la sociedad de la zona para construir una visión de región a largo plazo; el diseño de proyectos de cambio que conlleven estas transformaciones es un reto mayor, pero puede recibir apoyo significativo de una Unidad Técnica funcionando.

Otro aspecto que comprueba la adaptación del PC al ámbito organizacional de los alcaldes es la forma de gestión empleada para conducir el proceso de cambio. Hasta el momento ha sido sin la mayor participación de otros actores, solamente buscando el fortalecimiento de los principales protagonistas, los alcaldes, y facilitándoles su propio planteamiento. Esta es la forma de gestión tradicional donde las corporaciones municipales juegan un rol de receptor de las propuestas y órdenes de los alcaldes. El PC no pretendía incidir en esta situación y por esta razón ha sido criticado por los proyectos de desarrollo rural en la región.

Este aspecto demuestra un dilema entre la adaptación al ámbito organizacional del "cliente" y los objetivos superiores de un proceso de cambio. Sabemos que sin democratización de la gestión local, la descentralización va a fracasar, pero no hemos avanzado para nada en este aspecto con el actual PC. Si se mantienen las mejoras en la gestión técnica de la mancomunidad, la democratización será el reto de primordial urgencia para asegurar transparencia y energía para el cambio.

Respecto a la adaptación del PC a las capacidades de los actores hay una consideración importante: El nivel escolar y la capacidad de liderazgo de los siete alcaldes es muy diferente y todos tienen la capacidad suficiente para seguir conduciendo el proceso de

cambio en marcha. Es justamente para los alcaldes de menor capacidad de gestión y liderazgo que la mancomunidad representa una gran oportunidad para conseguir apoyo, siempre y cuando la gestión se realice bajo el principio de equidad y solidaridad. Por ejemplo, en este momento se está gestionando un proyecto de electrificación para dos de los municipios con los líderes más débiles, presidido por un líder de un tercer municipio con mayor capacidad. Este gesto, a primera vista motivado por solidaridad, se fundamenta también en el criterio político de que los líderes fuertes son aún más poderosos si representan mayor población y más municipios. Es por esto que es importante motivar a los municipios más débiles a realizar gestiones a través de la mancomunidad. El PC no realizó una preevaluación de las capacidades de los líderes en el Consejo pero obviamente, los alcaldes inconscientemente realizaron esta evaluación cuando eligieron sus representantes ya que fueron electos los líderes más capaces para los cargos de mayor relevancia.

Otro aspecto a considerar, es que las capacidades de los alcaldes en términos escolares y profesionales son menores que las del gerente de la Unidad Técnica. El gerente goza de formación académica - Ingeniero civil - y sobrepasa, con excepción del presidente del Consejo, quién es ingeniero agrónomo, en formación y experiencia profesional, pero también en su nivel salarial a los alcaldes. Esta diferencia plantea un reto para los alcaldes de conducir e identificarse con la gestión de este gerente. Siento que no se ha reflexionado suficientemente y con franqueza sobre este tema y esto tiene que ser realizado a la brevedad posible.

El grado de liderazgo que tuvieron o pudieron lograr los protagonistas en el proyecto es otro criterio de calidad del proceso. Este aspecto no puede ser valorado de forma completamente neutral por el facilitador del proceso de cambio debido a su intenso involucramiento, que dificulta la diferenciación entre el liderazgo metodológico del facilitador y el liderazgo de los protagonistas del cambio. Considero que el liderazgo de los alcaldes en el proceso fue deficiente y lento. El retraso en la implementación del proyecto se debe en gran medida a la lentitud por parte de los alcaldes para resolver formalidades. Esta característica marca al mismo tiempo una fortaleza del proyecto de cambio, que no ha cometido el error de quitar liderazgo a los protagonistas para superar o compensar las deficiencias de los actores. Sin embargo pienso que hubiera sido necesario - no liderar -, pero sí introducir más elementos de capacitación y reflexión sobre gestión de tiempo, liderazgo y al mismo tiempo tener menos tolerancia hacia la informalidad para no fomentarla.

Costo/Beneficio/Eficiencia

Este PC causó pocos costos para los involucrados si no contamos el tiempo necesario para su ejecución. Pero más importante todavía es considerar la eficiencia dentro del proceso de cambio. La pregunta es si una Unidad Técnica Intermunicipal es una solución económica para conseguir la deseada capacidad técnica a nivel local.

Si lo vemos desde el nivel municipal, sí es económica porque con la mancomunidad se pueden repartir los costos de la Unidad Técnica, por ejemplo para la contratación de personal calificado, lo que no podría realizar cada municipalidad por sí misma. Si se

analiza desde el nivel central, la expectativa es claramente que la mancomunidad trabaje más eficientemente que a nivel central en la distribución de los recursos públicos, pero no se ha comprobado, ya que esta gestión apenas está iniciando.

Cumplimiento de estándares = pureza metodológica

Otra manera de evaluar el proyecto de cambio es una revisión de la correcta aplicación de los elementos metodológicos: la pureza metodológica. Con los pasos metodológicos (planificaciones, concertación, proyección) se pudo marcar el avance y esto hizo sentir a los líderes del proceso que eran líderes de su cambio. Creo que hemos logrado aplicar las metodologías de una manera integrada y simplificada, lo que permite esperar que cualquiera que haya participado en el proceso pueda replicarlas sin tener que visitar cursos, consultar libros o contratar un consultor externo, sin menospreciar la potenciación que pudiera dar cada una de estas actividades.

El concepto de "gestión de cambio" expuesto en el Cap. 4 sin duda fue apto para conducir el proceso y rescatar aprendizajes valiosos. El objetivo general del proyecto "la creación de la Unidad Técnica Intermunicipal" tal vez se hubiera logrado en su dimensión técnica sin este concepto y sin la aplicación de las metodologías. Pero en su dimensión social el proyecto de cambio no hubiera incidido en las actitudes y comportamientos. Esta dimensión social del proyecto de cambio es justamente su fortaleza.

Tabla x: Características y elementos del PC

Característica y elementos de un proyecto de cambio	Como fue en el PC	Comentarios
Duración	Feb. 2002 – Ago. 2002 7 meses	La duración del PC fue planificada para 6 meses y no debe sobrepasar los 12 meses
Recursos financieros necesarios	Los recursos necesarios fueron absorbidos por cada uno de los actores para sus propias necesidades (p. ej. movilización) con excepción del taller de acción, donde dos proyectos invitados absorbieron los gastos de manutención. La contratación del abogado para la personería jurídica se obtuvo de AMHON	Cabe mencionar, que el proyecto facilitador COHASA II evitó invertir recursos económicos o materiales en este proyecto de cambio para mantener una imagen clara del rol del proyecto como asesor
Efectos concretos tangibles	El plan estratégico 2002 - 2005 El plan de acción 2002 - 2003 El taller de presentación del plan de acción La convocatoria y selección del personal para la Unidad Técnica Intermunicipal La firma de los convenios de cooperación a muy alto nivel político (Presencia del Presidente de la República de Honduras y del Embajador alemán; firmas del Gerente General de GTZ, del Ministro del FHIS y del Director Ejecutivo de DINADERS)	Lamentablemente no se pudo contratar a las personas de la Unidad Técnica Intermunicipal dentro del período del proyecto de cambio
Con nombre llamativo	no se aplicó	Los integrantes del grupo de tarea no querían decidirse por un nombre llamativo debido a la desconfianza inicial a su propia capacidad de cambio, pero también para mantener la flexibilidad de cerrar la Iniciativa sin “críticas” en caso de que no se lograra (véase abajo) Probablemente en el lanzamiento de la apertura de las oficinas de la Unidad Técnica Intermunicipal se acordará un “lema” para el trabajo de la Unidad
Dueño responsable	El conjunto de los alcaldes del Consejo Intermunicipal CAFEG y los asesores de COHASA II	--

Tabla x (cont.): Características y elementos del PC

Característica y elementos de un proyecto de cambio	Como fue en el PC	Comentarios
Con flexibilidad de extender, reducir o cerrar	Esta flexibilidad siempre existió	El trabajo actual del Consejo no depende solamente de esta Unidad Técnica, se están haciendo gestiones en la actualidad, aún sin tener la Unidad funcionando
Gestionado por un grupo heterogéneo	El grupo de "gestores" de este proyecto fue muy heterogéneo (alcaldes, COHASA II, funcionaria FHIS, consultor externo FHIS)	El grupo de tarea no se conformó de forma clásica; por ejemplo, la funcionaria del FHIS no fue miembro del grupo, sino más bien contraparte del grupo
Con suficientes capacidades para llevar a cabo el PC	En su conjunto el grupo tenía suficiente complementariedad para llevar a cabo el proyecto	--
Capacidades personales requeridas	La suficiente capacidad de <u>liderazgo</u> del actual presidente del Consejo fue sin duda un factor de éxito El equipo de facilitación tuvo suficiente capacidad para proporcionar los instrumentos adecuados y adaptados para llevar a cabo el proceso Hubo una debilidad en el proceso de documentación y sistematización para facilitar un mejor proceso de aprendizaje	
Definición clara de objetivos, tareas y su distribución a los diferentes niveles	A veces faltó esta claridad en las tareas y también el compromiso de cumplirlas No se consideraron dentro del proyecto de cambio los objetivos del FHIS'	Véase la gráfica donde se ilustra el grupo heterogéneo que trabajó en este proyecto Para este punto hubiera sido más efectivo si el facilitador hubiera jugado más un rol de "dirigente"

⁴ Cualquier esfuerzo de cambio debe tener objetivos que sean significativos para aquellos a quienes afectará el cambio (de Faria 1999, en MEINERT, 2001, p. 43)

Características y elementos del proyecto de cambio

En la tabla x “Características y elementos del PC”, se presenta una reflexión sobre las características del presente proyecto de cambio en base a un *checklist* que desglosa ZIMMERMANN, A., 2000. Este *checklist* contiene los elementos y características más importantes de un proyecto de cambio y nos debe servir como punto de partida para nuestra reflexión.

Metas

Considero que el objetivo general del PC - la constitución de una Unidad Técnica Intermunicipal - fue claro, alcanzable y juntamente con los objetivos específicos (especialmente voluntad política, formulación de una estrategia, objetivos específicos 1 -3) contenía un sano balance entre la dimensión técnica y social de la intervención. Sin embargo, esta estructura de objetivos no obedeció a la metodología del marco lógico, cuya utilización fue propuesta por la planificación del proyecto de cambio.

Los objetivos específicos para lograr el objetivo general obedecieron más a una lógica superior del proceso de cambio que a la lógica del objetivo general del PC. La búsqueda de un balance entre la dimensión social y la técnica en el PC y al mismo tiempo el intento de mantener la "tangibilidad" de lo propuesto causaron este fenómeno. El objetivo general fue claro, tangible y con alta probabilidad de poderlo alcanzar, siendo bastante técnico en su característica. Sin embargo, carecía de una dimensión social que hubiera marcado un cambio de actitudes.

La dimensión social se encuentra en los objetivos específicos (especialmente objetivo específico 1, 2 y 3: voluntad política a nivel central y local y alcaldes con estrategia clara), con los cuales se logra la sostenibilidad del objetivo general; pero no fue necesario llevar a cabo estos objetivos específicos en su totalidad para alcanzar el objetivo general del PC; es decir, el logro parcial de estos tres objetivos contribuyó a la sostenibilidad del objetivo general, pero siguen pendientes en el proceso de cambio después de la finalización del presente PC para su conclusión final.

La estructura de objetivos es algo curiosa: Se trata de una adaptación en el empleo del marco lógico a la metodología del proyecto de cambio, para respetar los principios básicos de un PC: corta duración, objetivo tangible y al mismo tiempo cambio de actitudes con balance entre la dimensión técnica y social. Para lograr esto, se tuvo que romper el esquema del marco lógico, que demanda una "*tight logic*" - lógica estrecha - y una clara jerarquía entre los diferentes niveles de objetivos: un objetivo específico es necesario para alcanzar el objetivo general y este mismo debe contribuir a un objetivo superior. En nuestro caso los objetivos específicos son al mismo tiempo objetivos superiores.

Una vez logrados en su totalidad, los objetivos específicos de este PC llevarían a un objetivo mucho mayor que el objetivo general del presente PC. Pero como al inicio del PC no fue previsible cuánto y hasta qué grado hubiera sido posible avanzar con estos objetivos específicos, fue necesario formular un objetivo general del PC con menos alcance, y así tener una mayor probabilidad de poderlo alcanzar. Para ese objetivo general con menor alcance fue suficiente el **logro parcial** de los objetivos específicos,

qué dieron la debida orientación en el proceso, marcando el avance y dando los criterios de decisión para la dirección del proyecto de cambio.

Planificación operativa

La planificación operativa no fue posible para este PC debido a la cultura organizacional todavía poco formal al interior del Consejo; sin embargo, hubo un importante plan de acción concertado entre el FHIS, COHASA II y el Consejo sobre los hitos para llegar a la contratación del personal de la Unidad Técnica, qué clarificó el tiempo necesario para finalizar el proceso y conllevó compromisos tripartitos para el proceso.

Aunque pareciera que este proyecto de cambio nunca cambió de rumbo, pues al final el indicador “Unidad Técnica Intermunicipal” se consiguió, se vivieron muchas desviaciones y rodeos para llegar. Pero justamente estos rodeos fueron la fuente del aprendizaje y provocaron los cambios necesarios para que la Unidad Técnica Intermunicipal no solamente quedara como una oficina más, sin vida y arraigo en el proceso organizacional y político regional. Aunque estos cambios fueron los más importantes no hubieran podido ser el objetivo formal del proyecto de cambio por su difícil previsibilidad y la falta de control sobre los factores que los determinaban.

Los actores

El análisis de los actores

El diagnóstico de los actores no se llevó a cabo debido al poco interés de los mismos (solamente dos municipalidades participaron en el análisis sistémico de sus alcaldías). La limitación del ámbito del PC a los integrantes del Consejo no hizo notoria esta deficiencia. Sin embargo, considero que hay un gran déficit en el análisis de los actores dentro del proceso de cambio y quisiera recomendar que se realice un análisis más profundo sobre las posibles constelaciones en el nivel intermedio para futuras intervenciones.

Roles y responsabilidades

En vista de que los actores directos fueron pocos, no hubo ninguna dificultad en la aclaración de los roles y responsabilidades. El incumplimiento de algunas responsabilidades no tuvo que ver con la falta de claridad, sino con la cultura organizacional, la repetida falta de seriedad en el cumplimiento de responsabilidades (entrega de documentación a tiempo, puntualidad en la participación en reuniones, etc.). Los alcaldes no están acostumbrados a actuar en función de un objetivo propio, sino en función de exigencias externas, que para este PC faltaban por haber sido un proyecto propio.

Selección de los actores

El presente PC se ha limitado a los actores clave, los alcaldes, que buscan una forma de fortalecerse a través de su mancomunidad. Si ellos tienen una experiencia política exitosa, pueden ser factores esenciales para la formación de una identidad de la región para logros superiores. Es más, por el momento solamente los visualizo a ellos como posibles motores para promover y construir una visión de región.

La pregunta si los alcaldes son los actores idóneos para crear y fortalecer un nivel intermedio en el marco de la descentralización requiere una respuesta desde dos perspectivas:

Desde el punto de vista del PC: Para crear una mancomunidad no hay otros actores más importantes que los alcaldes y por ende son los actores idóneos.

En función del objetivo del proceso de cambio de lograr mayor capacidad técnica a nivel de región, no se ha podido comprobar si el actor seleccionado (Consejo Intermunicipal CAFEG) es el idóneo para lograr el objetivo. La comprobación de la potencia de las mancomunidades en este sentido sigue siendo una interrogante, que requiere muy pronto de respuestas concretas.

La apuesta por las mancomunidades y no por un gobierno desconcentrado para crear el nivel intermedio se debe a que el Gobernador Departamental actualmente no dispone del poder suficiente y carece de la legitimidad democrática (nombramiento directo por el presidente) para poder aglutinar las fuerzas que lleven a un verdadero proceso de desarrollo regional. El Programa Nacional de Descentralización y Desarrollo Local (PRODEL) contiene ideas sobre un gobierno intermedio fortalecido, por lo que hay que observar muy detenidamente el desarrollo de esta iniciativa para identificar a tiempo un posible nuevo actor en este proceso de cambio, que podría complementar o sustituir el esquema de las mancomunidades. Por el momento se visualizan todavía más potenciales en la figura de la mancomunidad.

En conclusión, la selección de los actores fue la correcta, sin embargo queda la duda de si no hubiera sido posible lograr ya con este PC un mayor involucramiento de las corporaciones municipales. Observando retrospectivamente, creo que sí hubiera sido posible contribuir con una agresiva promoción del concepto de las mancomunidades hacia las corporaciones municipales, para ampliar los fundamentos del cambio. La aprobación de los nuevos estatutos y la autorización del compromiso financiero hacia la mancomunidad hubiera sido una buena oportunidad para involucrar más a los regidores.

El involucramiento de los actores - El PC clandestino

La aplicación de la metodología “proyecto de cambio” se realizó de una manera clandestina, los alcaldes como actores principales nunca fueron introducidos a esta metodología, ni al concepto que aplicaba el asesor al proceso. Los actores tampoco conocían los objetivos (escribir una tesis de maestría) del facilitador del cambio. Surge la pregunta respecto a cómo incidió esta falta de “transparencia” en el PC. Considero que el desconocimiento de las motivaciones del asesor del cambio contribuyó a la aclaración de los roles en este proceso: el protagonista y líder del cambio fue el presidente del Consejo asesorado por el facilitador, quién no debe aparecer como “dependiente” del éxito de este proceso.

Como desventaja de este abordaje resultó la poca reflexión sobre las adaptaciones en la metodología con los actores principales y la pérdida de la oportunidad de aprendizaje metodológico junto con ellos.

Retos

Después de esta selectiva reflexión cabe una recopilación de las deficiencias del proyecto y los retos a enfrentar en un futuro próximo:

Facilitación vs. protagonismo: El temor del facilitador de cambiar de jugar un rol demasiado protagonista en el proceso y su consecuente “suave” intervención llevó a perder un potencial de mayores cambios en la actitud y cultura organizacional

Exigencias: El facilitador debería ser más exigente respecto a formalidades y reglas mínimas de funcionamiento sin temor a asumir así protagonismo y liderazgo.

Base democrática y participación: Una vez establecida la Unidad Técnica Intermunicipal, es necesario proyectar y comunicar los hechos y logros hacia las corporaciones municipales y hacia la población para hacer entender la utilidad y el impacto de este esfuerzo.

Incidencia en otros niveles: La temática del PC requiere ahora de proyectos de cambio multi-nivel para lograr los cambios necesarios a nivel central (delegación definitiva de ciertas competencias, etc.); sin estas asignaciones y nuevos roles, la mancomunidad no podrá asumir cargos con mayor relevancia.

Tangibilidad vs. complejidad: El nivel de incidencia del PC fue escogido con reducida complejidad y se limitó a un solo nivel, lo que aseguraba el logro de la meta, pero no incidió en la actitud de actores claves alrededor de este cambio; por lo menos hace falta ahora un análisis más minucioso del campo de acción para conocer los proyectos de cambio en marcha en los diferentes niveles, y así poder diseñar los proyectos de cambio futuros bajo el criterio de complementariedad.

Conversión: Convertir la resistencia del FHIS en alianza para la inversión social municipal.

Recomendaciones de una regidora:

La honestidad es un requisito y la comunicación constante, si hay comunicación va ver entendimiento y va a ver aceptación por parte del pueblo;

Ponerse de acuerdo con la mancomunidad con proyectos que sean beneficiosos para toda la zona en proyectos que en realidad sea de beneficio para todos, porque allí van a estar de acuerdo la mayoría y que no solo un alcalde lleve los proyectos para su zona, sino que sea equitativa

La transparencia en el manejo de los fondos y de los proyectos que hay, equidad en la distribución de los proyectos, que en todos los proyectos busquen para un solo municipio que se distribuyen acordes a las necesidades de los municipios. (regidores de Gualcince)

Mi rol como agente de cambio

Durante este PC se confirmó la necesidad de dos roles para el agente de cambio: el rol protagonista de liderazgo, que jugó el presidente del Consejo y el rol analítico (apoyado considerablemente por el análisis sistémico) y de asesoría que jugó mi persona. Juntos constituímos los facilitadores del cambio y canalizamos las aspiraciones de los alcaldes hacia una idea común: la Unidad Técnica Intermunicipal.

Como agente de cambio externo conté con la necesaria confianza y legitimidad para dar consejos y logré mucho mayor incidencia de la que al inicio esperaba. No logré aprovechar por completo este potencial y hubiera podido incidir todavía mucho más, especialmente en el campo de comportamientos y actitudes.

Aunque el Consejo como organización ya tenía el proceso de cambio en marcha, se requería nuevamente la aceptación y el llamado por las nuevas autoridades después de las elecciones, lo que se logró en las primeras intervenciones con instrumentos de cambio organizacional y con el respeto estricto al derecho de las nuevas autoridades de hacer planteamientos erróneos y deficientes, siempre y cuando obedecieran a la nueva cultura de gestión que pretendemos: más metódica y menos discrecional. Este respeto me llevó hasta la defensa de los alcaldes frente a exigencias metodológicas complejas del "desarrollo rural" por actores externos. Tal defensa fue necesaria para rescatar el liderazgo de los alcaldes y mantener en sus manos la propiedad sobre el proceso. El abordaje tecnicista, desarrollista, muchas veces desmotiva a los actores locales y los hace solamente cumplir las "nuevas exigencias" sin apropiamiento, sin aprendizaje individual, ni organizacional.

Abreviaciones

AMHON Asociación de Municipios de Honduras
BID Banco Interamericano de Desarrollo
CAFEG Consejo Intermunicipal CAFEG (mancomunidad de 7 municipios)
COHASA II Proyecto de Desarrollo Regional Lempira/Honduras
DOCP Delegación operacional del Ciclo de Proyectos
ERP Estrategia de Reducción de la Pobreza
FAO Organización de las Naciones Unidas para Agricultura y Alimentos
FHIS Fondo Hondureño de Inversión Social
FIDA Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FUNDEMUN Fundación para el Desarrollo Municipal
IDH Índice de Desarrollo Humano
PC Proyecto de Cambio
PNUD Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRODEL Programa Nacional de Descentralización y Desarrollo Local
PRONADERS Programa Nacional de Desarrollo Rural Sostenible

Bibliografía

Banco Mundial: El Banco Mundial aumenta el financiamiento para proyectos de inversión social en Honduras. 2000

<http://wbln0018.worldbank.org/news/pressrelease.nsf/2277546f9774391c852567eb004e8b5f/0932f866adbea6de852569e30060bbac?OpenDocument>

BID: Programa de Reducción de la Pobreza – Resumen Ejecutivo. 2000.

<http://www.iadb.org/EXR/doc98/apr/ho1068s.pdf>

De Souza, A.: Cultura Organizacional. P.A. & Partners. 1998

<http://www.pa-partners.com/articulos/cultura.zip>

De Souza, A.: Cambio Organizacional. P.A. & Partners. 1998

<http://www.pa-partners.com/articulos/cambio.zip>

Fanconi, W.: La Necesidad de Alternativas institucionales administrativas para los municipios pequeños de Honduras. en: Foro Nacional “Por el Desarrollo Municipal” Gobernación y Justicia – BID. (1999)

Gobierno de Honduras: Ley de creación del Fondo Vial de Honduras

<http://www.zietlow.com/docs/fonhon.htm>

Gobierno de Honduras: Ley de creación del Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS) <http://www.fhis.hn/ley.htm>

Gobierno de Honduras: Documento base para la ley del Programa Nacional de Desarrollo Rural sostenible (PRONADERS). 2000.

http://www.pronaders.hn/pdf/ley_desarrollo_rural_sostenible.pdf

Gobierno de Honduras: Estrategia de Reducción de la Pobreza. 2000

http://poverty.worldbank.org/files/Honduras_JSA_of_PRS_P.PDF

Gobierno de Honduras: Programa Nacional de Descentralización y Desarrollo Local. 2002

LA TRIBUNA: Comienza descentralización de proyectos en alcaldías. 30.8.2002.

Kotter, J.: Leading Change. Harvard School University Press. 1996.

PNUD: Informe sobre Desarrollo Humano de Honduras, 1998.

ZIMMERMANN, A.: Gestión de Cambio organizacional – Caminos y herramientas. Edicioens Abya-Yala. Quito 2000.

Material adicional y anexos se encuentran en el siguiente sitio:

<http://www.apala-team.com/cafeg>

