



GUIA METODOLÓGICA DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN MUNICIPAL DE SERVICIOS DE AGUA Y SANEAMIENTO

Programa Conjunto
"Agua y Saneamiento en Honduras"
Componente OIT



INDICE

INTRODUCCIÓN	3
CAPITULO I: MUNICIPALIDAD Y LA GESTION AMBIENTAL LOCAL	
1.1 La municipalidad y la gestión ambiental	5
1.2 Marco Normativo	6
1.3 Estructura y orgánica administrativa para la gestión ambiental	11
1.4 Servicios e infraestructura	13
1.5. El Desarrollo Económico Local y la Gestión Ambiental	24
1.6 Enfoque territorial y Planificación Estratégica	26
1.7 Condiciones para el proceso de formulación del PET	27
1.8 Necesidad de desarrollar una cultura de planificación en las municipalidades	28
CAPITULO II: PLANIFICACION OPERATIVA MUNICIPAL (POA)	
2.1 La Gestión Municipal y la Planificación	30
2.2 El Plan Operativo Anual (POA) Municipal	31
2.3 Participación de los estamentos y áreas municipales en la formulación del POA	33
CAPITULO III: METODOLOGÍA PARA LA ELABORACION DEL POA CON ENFASIS EN LA GESTION DEL AGUA Y RESIDUOS SOLIDOS	
3.1. Ruta metodológica	35
3.2. Preparación	39
3.3. Diagnóstico - Eje ambiental	40
3.4. Determinación de los objetivos institucionales generales y específicos	45
3.5. Identificación de los proyectos y actividades	50
3.6. Aprobación, implementación y monitoreo del POA	53
CAPITULO IV: GUIA PRÁCTICA PARA FORMADORES EN EL MANEJO DEL MANUAL	
4.1. Presentación	56
4.2. Definiendo los objetivos	56
4.3. Del equipo de capacitación y asistencia técnica	57
4.4. Metodología de capacitación y asistencia técnica	58
BIBLIOGRAFIA	65
ANEXOS	
Anexo 1: Directiva para la Formulación del Plan Operativo Anual POA.	66

PRESENTACIÓN

En el marco del Programa Conjunto “Agua y Saneamiento en Honduras”, de las Agencias del Sistema de Naciones Unidas se tiene el Producto Interagencial 1: Municipalidades fortalecidas en formulación de políticas de agua y saneamiento y procesos de planificación relacionados (asentamientos, reducción de vulnerabilidad, planes de agua y saneamiento).

La OIT, como parte del SNU tiene como responsabilidad el logro del Producto Agencial 1.3, que señala: “105 Técnicos de 33 municipios y 7 mancomunidades, capacitados para la elaboración de Planes Municipales de Agua y Saneamiento, en el marco del Desarrollo Económico Local”. Este producto agencial se concretiza en el año 2009 la meta de “45 técnicos de 5 municipios y 6 técnicos de 2 mancomunidades capacitados”

Como parte de las actividades relacionadas al mencionado producto 1.3, la OIT, ha encargado la elaboración del presente Manual al Lic. Luis M. Rojas, consultor de amplia experiencia internacional en estos temas.

El documento, tiene como propósito servir de instrumento orientador de procesos de planificación operativa municipal con énfasis en el desarrollo económico local y la gestión del agua y residuos sólidos.

El manual se ha formulado con el propósito de atender en particular estos procesos en municipios menores y ciudades intermedias.

Con la presentación de este documento queremos contribuir a generar condiciones que aseguren la institucionalización de instrumentos de planificación local que orienten de manera adecuada los procesos de desarrollo, la gestión de los servicios locales y la modernización de la administración municipal.

CAPITULO 1

**MUNICIPALIDAD Y
LA GESTION AMBIENTAL LOCAL**

1.1. LA MUNICIPALIDAD Y LA GESTIÓN AMBIENTAL

La búsqueda del desarrollo sostenible, requiere trascender la tradicional forma de promover el desarrollo mediante la aplicación de políticas sectoriales.

En ese sentido, la dimensión local parece ser la más adecuada para planificar y ejecutar procesos de desarrollo integrales, que permitan integrar efectivamente las dimensiones sociales, económicas y ambientales. Además la cercanía con la población posibilita la orientación y especificidad a la realidad local (territorialización), mejorando la eficiencia y eficacia de la solución de los problemas.

Este hecho coloca a las municipalidades en una posición privilegiada en la planificación y gestión ambiental de la comunidad. Ya sea que se trate de las funciones tradicionales como prestadora de servicios o de las nuevas funciones asumidas en los procesos de descentralización, las municipalidades de América Latina y el Caribe (ALC), y en este caso las Municipalidades hondureñas son las responsables de promover e implantar políticas medioambientales en sus localidades .

Emprender la gestión ambiental municipal exige, además de la voluntad política de la autoridad municipal, de otras condiciones e instrumentos técnicos, jurídicos y administrativos que varían de acuerdo

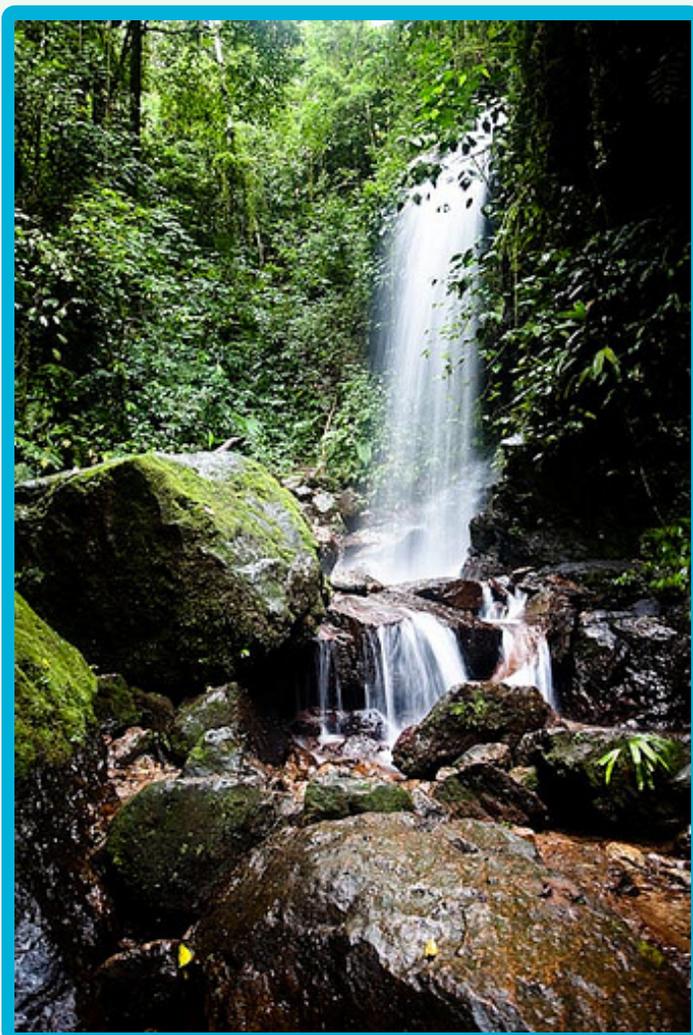
a la realidad de cada municipio. En ese sentido, si bien la dimensión ambiental es transversal a la gestión municipal es necesario contar con estructuras que permitan la implantación de las políticas ambientales, especialmente con una instancia ejecutiva municipal a la que denominaremos genéricamente “Unidad Municipal de Medio Ambiente- UMA”

1.1.1 Alineamiento de la política local ambiental

La Gestión Municipal Ambiental debe estar enmarcada dentro de la Política Ambiental Nacional, plasmada en diversos documentos de planificación nacional como el Plan de Gobierno 2006-2010, la Estrategia de Reducción de la Pobreza, el Plan Maestro de Reconstrucción y Transformación Nacional, las Metas del Milenio, entre otros que se han tenido como marco para la formulación de la Política Sectorial de Medio Ambiente formulada por la Secretaría del Estado en los Despachos de Recursos Naturales y Ambiente -SERNA que es el ente rector de la Gestión Ambiental de Honduras .

Tomando como paraguas las políticas nacionales en materia de medio ambiente, y los Planes de Desarrollo Departamental, las municipalidades deberán de liderar la formulación del Plan de Desarrollo Municipal,

1. Siempre de forma coherente a la política de protección medio ambiental nacional y sub nacional, especialmente de la Secretaría de Estado en los Despachos de Recursos Naturales y Ambiente y los otros sectores vinculantes.
2. El SERNA administra el uso y manejo de los recursos naturales por medio de acciones y medidas económicas, inversiones, procedimientos institucionales y legales para mantener, recuperar y mejorar la calidad del medio ambiente, disminuir la vulnerabilidad ambiental, asegurar la productividad sostenida de los recursos y el desarrollo sustentable.
3. Plan Estratégico Institucional del SERNA 2006 – 2010. República de Honduras.



se definirán los objetivos institucionales municipales en el mediano (Plan Estratégico Institucional de la Municipalidad) y en el corto plazo (Plan Operativo Municipal Anual).

Así, el Plan Operativo Municipal es el instrumento que guía la actuación de la municipalidad en todos los ejes de desarrollo (incluido el ambiental) para el ejercicio anual, pero que debe estar alineado con el Plan Estratégico Institucional (si lo hubiera), el Plan de Desarrollo Municipal, El Plan de Desarrollo Departamental y los planes sectoriales en los que se plasma la Política Ambiental Nacional.



garantizando que se incluya de manera transversal y como un eje de desarrollo la gestión ambiental. El Plan de Desarrollo Municipal, en el eje ambiental, debe ser el instrumento orientador que permita la implementación de las políticas nacionales y departamentales, pero moldeadas y ajustadas las necesidades y realidad local (producto de un diagnóstico participativo).

A partir del Plan de Desarrollo Municipal o Plan Estratégico Territorial, y considerando las funciones y competencias asignadas a las municipalidades en la Ley de Municipalidades y las capacidades municipales,

1.2 MARCO LEGAL

La política hondureña medioambiental está sujeta a la Constitución Política Nacional que dice que el “Estado conservará el ambiente adecuado para proteger la salud de las personas, declarando de utilidad y necesidad pública la explotación Técnica y Racional de los recursos naturales de la nación”. Bajo esta se han emitido una serie de leyes e instrumentos, siendo las principales:

Ley General del Ambiente (Decreto N° 104 – 93)

Estableciendo como principio que la protección, conservación, restauración y manejo sostenible del ambiente y de los recursos naturales son de utilidad pública y de interés social, la Ley establece las competencias del Estado para prevenir o corregir la contaminación del ambiente . Se establece la creación de la Secretaría de Estado en el Despacho del Ambiente, como la instancia responsable de hacer cumplir la legislación ambiental de Honduras; de la formulación y coordinación global de las políticas nacionales sobre el ambiente; velar porque se cumplan esas políticas; y de la coordinación institucional pública y privada en materia ambiental.

También se establece la conformación del Consejo Consultivo Nacional del Ambiente, conformado por representantes del Sector Público y Privado, quienes participarán Ad-Honorem en las sesiones que se celebren; un Comité Técnico Asesor; y, una Procuraduría del Ambiente.

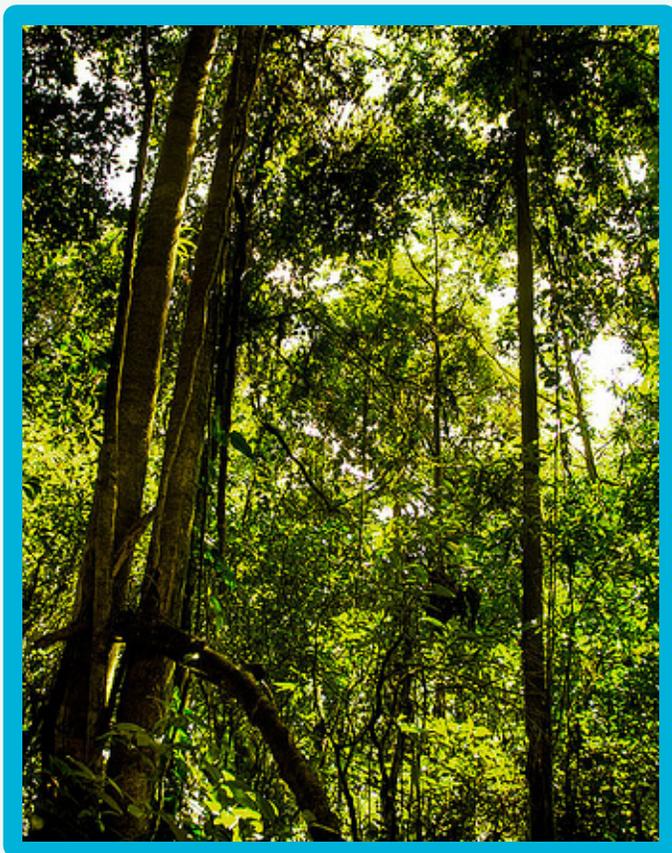
Objetivos de la Ley General del Ambiente (art.º 9)

- a) Propiciar un marco adecuado que permita orientar las actividades agropecuarias, forestales e industriales hacia formas explotación compatibles con la conservación y uso racional y sostenible de los recursos naturales y la protección del ambiente en general;
- b) Establecer los mecanismos necesarios para el mantenimiento del equilibrio ecológico, permitiendo la conservación de los recursos, la preservación de la diversidad genética y el aprovechamiento racional de las especies y los recursos naturales renovables y no renovables;
- c) Establecer los principios que orienten las actividades de la Administración Pública en materia ambiental, incluyendo los mecanismos de coordinación para una eficiente gestión;
- ch) Implantar la Evaluación de Impacto Ambiental (AIA), para la ejecución de

4. Entendiéndose por contaminación toda alteración o modificación del ambiente que pueda perjudicar la salud humana, atentar contra los recursos naturales o afectar los recursos en general de la nación

proyectos públicos o privados potencialmente contaminantes o degradantes;

- d) Promover la participación de los ciudadanos en las actividades relacionadas con la protección, conservación, restauración y manejo adecuado del ambiente y de los recursos naturales;
- e) Fomentar la educación e investigación ambiental para formar una conciencia ecológica en la población;
- f) Elevar la calidad de vida de los pobladores, propiciando el mejoramientos humanos, y;
- g) Los demás compatibles con los objetivos anteriores.



El artículo 29° de esta ley determina las competencias municipales en materia medioambiental, las cuales son coherentes con la Ley de Municipalidades: .

- a) La ordenación del desarrollo urbano a través de planes reguladores de las ciudades, incluyendo el uso del suelo, vías de circulación, regulación de la construcción, servicios públicos municipales, saneamiento básico y otras similares;
- b) La protección y conservación de las fuentes de abastecimiento de agua a las poblaciones, incluyendo la prevención y control de su contaminación y la ejecución de trabajo de reforestación;
- c) La preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección ambiental en los centros de población, en relación con los efectos derivados de los servicios de alcantarillado, limpieza, recolección y disposición de basuras, mercados, rastros, cementerios, tránsito vehicular y transportes locales;
- ch) La creación y mantenimiento de parques urbanos y de áreas municipales sujetas a conservación;
- d) La prevención y control de desastres, emergencias y otras contingencias ambientales, cuyos efectos negativos afecten particularmente al término Municipal y a sus habitantes;

- e) El control de actividades que no sean consideradas altamente riesgosas, pero que afecten en forma particular el ecosistema existente en el Municipio;
- f) El control de la emisión de contaminantes en su respectiva jurisdicción, de conformidad con las normas técnicas que dicte el Poder Ejecutivo;
- g) La preservación de los valores históricos, culturales y artísticos en el término municipal, así como de los monumentos históricos y lugares típicos de especial belleza escénica y su participación en el manejo de las áreas naturales protegidas, y;
- h) Las demás que ésta y otras leyes reserven a las municipalidades.

Plan Estratégico Institucional del SERNA (2006 – 2011)

Lineamiento de la Política Ambiental Nacional

1. Prevenir el deterioro ambiental, priorizar la gestión preventiva y aplicar el principio de precaución en la utilización de los instrumentos de gestión ambiental.
2. Restaurar y mejorar la calidad ambiental creando mecanismos e instrumentos específicos para los diferentes elementos ambientales como son: el agua, el aire, el suelo y la biodiversidad.
3. Promover el Ordenamiento Territorial como sistema de planificación del desarrollo sustentable y de la gestión ambiental en los niveles nacional, regional, departamental, supramunicipal, municipal y en áreas bajo régimen especial.
4. Promover un desarrollo balanceado entre el crecimiento económico y la conservación del ambiente y de los recursos naturales que contribuya a la reducción de la pobreza, la disminución de la vulnerabilidad ambiental y el mejoramiento de la calidad de vida de la población de manera sustentable.
- 5.- Fomentar la valoración económica del patrimonio ambiental, impulsando el desarrollo del ecoturismo, de mercados de bienes y servicios ambientales, de mecanismos de internalización de los

costos ambientales y la integración de las consideraciones ambientales en el sector productivo.

6. El Estado, aplicara la legislación ambiental vigente a través de la desconcentración y descentralización de responsabilidades y de los sistemas de incentivos económicos.

7. El Estado, promoverá la participación ciudadana en todos los aspectos y niveles de la gestión ambiental.

8. Fortalecer el sistema de gestión ambiental impulsando la desconcentración, la descentralización y la mejora de la institucionalidad y el marco legal.

Ley Marco del Sector Agua Potable y Saneamiento (Decreto N° 118 – 2003)

Esta ley sectorial establece la creación del Consejo Nacional de Agua Potable y Saneamiento- CONASA, integrado por 4 representantes de los sectores de Salud, Gobernación y Justicia, Recursos Naturales y Medio Ambiente y Finanzas, un representante de la Asociación de Municipalidades, un representante de las Juntas Administradoras de Agua y un representante de los usuarios.

La CONASA es la encargada de formular y de desarrollar estrategias y planes nacionales y definir las metas del sector de agua potable y saneamiento. También de elaborar el programa de inversiones a nivel urbano y rural y coordinar con los organismos competentes, en especial las municipalidades, los mecanismos y actividades financieras relacionados con los proyectos de agua potable y saneamiento. (Art.º 8)

En cuanto a la prestación del servicio la ley establece:

•Las municipalidades, en su carácter de titulares de los servicios de agua potable y saneamiento, dispondrán la forma y condiciones de prestación de dichos servicios en su respectiva jurisdicción. La titularidad a que se refiere este artículo es permanente e intransferible. (Art.º 16)

•Las Municipalidades gozarán del derecho de preferencia sobre personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, para el aprovechamiento de cualquier cuerpo de aguas superficiales o subterráneas, que sean necesarias para el abastecimiento de agua para consumo humano o descarga de alcantarillados. (Art.º 4)

•Las Juntas Administradoras de Agua y organizaciones comunitarias tendrán preferencia en el otorgamiento de la autorización municipal para la operación total o parcial de los servicios de agua potable y saneamiento en su respectiva comunidad. El otorgamiento de la autorización municipal para la operación de los servicios de agua potable y saneamiento a otra entidad no comunitaria requerirá de la participación mínima de un cincuenta y un por ciento (51%) de la comunidad beneficiaria expresada en plebiscito supervisado por el Tribunal Nacional de Elecciones (T.N.E.). (Art.º 17)

•Las Municipalidades podrán asociarse entre sí, para prestar los servicios a comunidades ubicadas en uno o más términos municipales, conforme lo establece la Ley de Municipalidades; asimismo, podrán asociarse las Juntas Administradoras del Sistema de Agua. (Art.º 19)

•Los ingresos derivados de los servi-

cios de agua potable y saneamiento, se invertirán en actividades relacionadas con esos servicios para su mantenimiento, mejoramiento, el manejo de cuencas o ampliación en los sistemas. (Art.º 20)



Plan Estratégico de Modernización del Sector Agua Potable y Saneamiento 2007

Visión

Contribuir al permanente equilibrio entre oferta y demanda de servicios sostenibles de agua potable y saneamiento, con cobertura universal, servicios eficaces, costo - efectivos y sostenibles, que mejoren la calidad de vida y la salud de la población, la través de la puesta en marcha del Sistema Hondureño de Agua Potable y Saneamiento, con órganos rector y regulador en proceso de consolidación; mecanismos financieros e institucionales adecuados; y

prestadores de servicios descentralizados, con amplia participación municipal y de la comunidad.

Objetivos de la modernización

1. Fortalecer el marco institucional nacional del sector liderado por CONASA, asistido técnicamente por el SANAA y regulado por ERSAPS.
2. Promover la municipalización de los servicios de agua potable y saneamiento, incluyendo el medio rural y las zonas marginadas urbanas.
3. Fortalecer los modelos de gestión y con ello mejorar la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento, bajo administraciones modernas y eficientes, con finanzas bien sustentadas.
4. Abrir espacios de actuación y oportunidades para la participación del sector social y del sector privado, con miras a avanzar en términos de transparencia, rendición de cuentas, equidad y solidaridad, y brindar facilidades para apoyar la tercerización, los contratos público - privados, los contratos de concesión y otras alternativas que ofrezcan verdaderas ventajas.
5. Construir los consensos necesarios entre los actores clave (públicos, sociales y privados) para la modernización del sector en Honduras.

Política general del sector

1. Impulsar el bienestar económico, político, social y cultural de los hondureños, a través de la transformación y fortalecimiento del sector.
2. Garantizar a la población servicios con calidad y eficiencia, en las zonas rurales y urbanas, especialmente en las marginales, como propósito de interés público.
3. Readecuar el marco institucional y perfeccionar y profundizar el marco jurídico del sector agua potable y saneamiento, a efecto de mejorar la planificación, regulación y prestación de los servicios, con amplia participación de los grupos sociales.
4. Impulsar el mejoramiento de la gestión de los servicios saneamiento como instrumento básico para la promoción de la calidad de vida, y del bienestar y desarrollo social.
5. Garantizar, a través del Estado hondureño y bajo el principio de solidaridad, el acceso a los servicios de agua potable y saneamiento a sectores excluidos por sus condiciones socioeconómicas.
6. Impulsar la descentralización del sector, acorde con las políticas del Estado.
7. Lograr la transferencia ordenada, eficiente y oportuna de los servicios de agua potable y saneamiento a las municipalidades.

8. Lograr la municipalización de la administración de los sistemas y la prestación de los servicios con calidad y continuidad, con equidad y solidaridad, en todos los municipios del país.

9. Crear las condiciones propicias para fortalecer el sistema financiero del sector y la prestación de los servicios; el mejoramiento del aparato institucional sectorial en el ámbito nacional, intermunicipal, municipal y local del sector; la apertura hacia distintos modelos de administración de sistemas, de prestación de servicios y de gestión; así como la creación de elementos para el intercambio de experiencias y la formación de recursos humanos capacitados.

Estas estrategias están reflejadas en los siguientes programas:

PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN Y DESARROLLO INSTITUCIONAL DEL SISTEMA HONDUREÑO DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO (PROSIS), que obedece al objetivo de consolidar el Sistema Hondureño de Agua Potable y Saneamiento, desarrollar y transformar el SANAA, promover el desarrollo y consolidación de la descentralización sectorial y fortalecimiento municipal, y promover el desarrollo de recursos humanos.

PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN Y DESARROLLO INSTITUCIONAL DE LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO (PROSER), dedicado a promover la creación y el desarrollo de entes prestadores de servicios y la mejora de la prestación, en los aspectos técnico - operacionales, administrativo - financieros, tecnológicos y de minimización de la vulnerabilidad a desastres.

PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN Y DESARROLLO DE LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD Y DEL MERCADO EN AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO (PROSOM), que tiene por objetivo buscar la valoración del sector, estimular la participación de la comunidad y del mercado, atendiendo a estos dos aspectos esenciales del sistema. El PEMAPS propone diecinueve proyectos orientados a los nueve espacios estratégicos de decisión y acción que, como los proyectos mismos, son importantes para alcanzar los objetivos establecidos en la Ley Marco, en torno a la modernización en la gestión de los servicios de manera sostenible.

Financiación

El costo total de ejecución del PEMAPS supera los US\$ 63 millones, cifra que representa sólo el 4,7% de los más de US\$ 1.300 millones de inversión estimada para el sector al año 2015, y que es un pre requisito para que dicha inversión se haga efectiva. La mayor parte de los recursos

para PEMAPS se desembolsarán en el año 2008, año en que debe concluirse la transferencia de los sistemas del SANAA a los municipios.

El financiamiento tendrá lugar ya sea a través de presupuestos sectoriales atados o de destino específico inamovible (earmarked) o a través de cestas de fondos que pueden conseguir financiación de diversos donantes de índole internacional que han participado o desean participar en el fondeo del sector (**COSUDE, JICA, SIDA, Unión Europea, USAID, CIDA, Cooperación Española, SNV, DANIDA, etc.**) y de socios y aportadores locales de diversa índole, incluyendo el sector privado.

Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre. Decreto N° 156 - 2007

Establece el régimen legal a que se sujetará la administración y manejo de los Recursos Forestales, Áreas Protegidas y Vida Silvestre, incluyendo su protección, restauración, aprovechamiento, conservación y fomento, propiciando el desarrollo sostenible, de acuerdo con el interés social, económico, ambiental y cultural del país. Con esta ley se crea el Sistema de Investigación Nacional Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (SINFOR).

El art.º 26 de esta ley decreta la creación de los Consejos Consultivos Municipales Forestales, Áreas Protegidas y Vida Silvestre, que estarán integrados por el Alcalde Municipal (quien preside el Consejo), un representante del Instituto Nacional

de Conservación y Desarrollo Forestal, un representante de las Organizaciones de áreas protegidas y vida silvestre del municipio, un representante de la asociación de los titulares de áreas forestales, y un representante de las cooperativas o empresas comunitarias forestales, entre otros representantes de instituciones educativas y centros de formación universitaria, etc.

Ley de Municipalidades. Decreto 134 – 1990

La municipalidad es el órgano de gobierno y administración del municipio. Existe para lograr el bienestar de sus habitantes, promover su desarrollo integral y la preservación del medio ambiente.

Entre las funciones municipales vinculadas a la planificación y la gestión ambiental tenemos (Art. 13º):

- a) Elaboración y ejecución de planes de desarrollo urbano y rural del municipio.
- b) Control y regulación del desarrollo urbano, uso del suelo y administración de terrenos ejidales, destinados al ensanche y mejoramiento de las poblaciones
- c) Ornato, aseo e higiene municipal.
- d) Construcción de acueductos, mantenimiento y administración del agua potable y alcantarillado sanitario y pluvial.
- e) Protección de la ecología, del medio ambiente y promoción de la reforestación.
- f) Prestación de servicios públicos locales. Y mediante convenio, los servicios prestados por el Estado o instituciones autónomas cuando convenga a la municipalidad.
- g) Coordinación de las medidas y acciones

que tiendan a asegurar la salud y el bienestar general, en lo que al efecto impone el Código Sanitario, con las autoridades de Salud Pública.

1.3 ESTRUCTURA Y ORGÁNICA ADMINISTRATIVA PARA LA GESTIÓN AMBIENTAL

Como decíamos en la introducción la existencia y operación de Unidades Municipales de Medio Ambiente (UMMA) es una condición básica para la gestión municipal de la política medio ambiental a nivel local. Esta es una propuesta a tomar en cuenta en municipalidades con escala mediana.

En las municipalidades pequeñas lo más probable es que esta función sea asignada a un funcionario que a su vez comparte otras funciones.

Desde la perspectiva del proceso de descentralización administrativa, la presencia del área de medio ambiente en la estructura orgánica de las municipalidades constituirá un importante avance para los go-

biernos locales, en la medida que permitirá institucionalizar las funciones que tiene en materia de protección y preservación del medio ambiente.

A continuación se presentan algunas opciones no excluyentes para la inserción de la UMMA en la estructura administrativa municipal. Las municipalidades podrán adoptar la más conveniente. En todos los casos se debe de garantizar un adecuado nivel de coordinación e incidencia, así como la dotación de recursos físicos, humanos y financieros suficientes para su buen funcionamiento.

a) Creación de una Dirección de Medio Ambiente.- es decir como órgano de línea de más alta jerarquía. En este caso se sugiera que la UMMA absorba e incluya a otras unidades clásicas del quehacer municipal, como las de Aseo y Ornato u Obras, servicios públicos o como se denomine. La principal ventaja del alto rango de la UMMA en la estructura municipal radica en que su jerarquía favorecería una buena asignación presupuestaria, dotación de personal, la obtención de recursos físicos y las posibilidades de ejecución expedita de proyectos.

b) Creación de un área de menor jerarquía, como una sub dirección o división.- en este caso también sería un órgano de línea pero de menor jerarquía que el caso anterior. La desventaja sería la reducción de los recursos y presupuesto. En muchos casos la creación de un área de menor nivel jerárquico es un paso previo a la cre-



ción de una dirección.

c) Asignación de funciones a un funcionario de un área especializada.- este tiene la desventaja de ser poco institucional, en la medida que toda la gestión ambiental depende de una sola persona, además de tener una baja capacidad de operación.

d) Proyecto especial.- generalmente asignado a un área afín. Es ventajoso en tanto tiene presupuesto asignado y se establece metas, además de la facilidad de gestión. Lo ideal sería que a partir del proyecto se proponga su inclusión en la estructura orgánica como Dirección u otra área de menos jerarquía.

Pero toda vez que la dimensión medio ambiental debe ser transversal a la gestión municipal, no basta con tener un área que ejecute acciones directas en materia de protección y preservación ambiental, sino que todas las otras áreas de la municipalidad también deben de estar alineadas a las políticas institucionales ambientales.

Para ello se sugiere conformar un Comité Intra municipal, conformado por técnicos y jefes de las direcciones operativas del municipio, que coordinarían el manejo adecuado de los problemas complejos y multifactoriales (*como por ejemplo los ambientales*) que enfrenta el municipio, y cuya solución requiere de la participación y colaboración de todos los estamentos in-

ternos.

Asimismo se sugiere la Conformación de un Consejo Consultivo Medio Ambiental presidida por la Municipalidad e integrada por representantes de las principales instituciones públicas sectoriales, instituciones y organizaciones privadas de desarrollo, representantes de comunidades, de las universidades entre otros actores clave en la formulación e implementación de políticas medio ambientales.

De forma paralela a la institucionalización de la función de gestión medioambiental, la municipalidad debe:

- Promover la incorporación de variables ambientales en la planificación de todos los proyectos de la municipalidad y en el Plan de Desarrollo Comunal.
- Establecer canales permanentes de comunicación con los organismos comunales.
- Promover la asociación entre municipios para la resolución de problemas ambientales comunes parecidos, aprovechando los beneficios de economías de escala.
- La contratación de consultores externos para la elaboración de estudios ambientales para proyectos que lo requieran.

A continuación se detalla brevemente teoría sobre las grandes funciones municipales vinculadas a la protección y preservación del medio ambiente.

1.4 SERVICIOS E INFRAESTRUCTURA

La dotación de servicios y construcción o habilitación de infraestructura social y productiva son funciones habituales **–exclusivas o compartidas–** de las municipalidades, que deben estar inscritas en una política de protección ambiental, ya que suelen tener gran impacto en el medio ambiente local. Por lo tanto consideramos pertinente en este manual abordar temas que no son tradicionalmente incluidos en la gestión ambiental en la medida que son imprescindible al desarrollo sustentable.

1.4.1 Gestión en áreas verdes

El manejo de las áreas verdes es un importante ámbito de acción para las municipalidades, dado que constituye un aspecto de alta sensibilidad en la opinión pública, especialmente en las localidades urbanas con altos niveles de contaminación ambiental, así como en las localidades económicamente deprimidas.

Las áreas verdes constituyen también un elemento funcional, debido a que favorecen el desarrollo de prácticas deportivas, actividades lúdicas y de convivencia comunitaria, a la vez que conforman hitos en la trama urbana que sirven de puntos de orientación y referencia.

Además son un soporte ambiental, pues forman parte de la cadena ecosistémica de cada municipio. Contribuyen a mejorar la calidad del aire, atrapando un porcentaje importante de partículas en suspensión y generando oxígeno.

Crean condiciones favorables para la vida silvestre, ayudan a bajar la contaminación, moderan la temperatura ambiente, contribuyen a evitar la erosión de los suelos y mejoran el paisaje urbano.



En muchas ciudades donde los edificios modernos han reemplazado a las casas en una rápida transformación urbana, son las plazas y arboledas las que mantienen una identidad característica del lugar. En estos casos, el manejo apropiado de las áreas verdes constituye un aporte importante al cuidado de esta imagen histórica de la ciudad.

Las áreas verdes urbanas se pueden dividir en “con mantención” y “sin mantención”.

Áreas verdes urbanas con mantención

- Plazas, las funciones que desarrollan las plazas apuntan a favorecer, por una parte, la convivencia comunitaria, las actividades lúdicas infantiles y el paseo peatonal; y por

otra, a constituir el “corazón vegetal” de la zona donde se emplazan. Se caracterizan por ser espacios abiertos y públicos. En ocasiones, especialmente en las Plazas de Armas, existen piletas. Su equipamiento, incluye mobiliario urbano destinado al servicio público.

- Parques, a diferencia de las plazas, no cuentan con un emplazamiento preestablecido. Se caracterizan por ser espacios abiertos o cerrados, públicos o privados, conformados por grandes extensiones de terrenos, profusamente arbolados, con especies ornamentales mayoritariamente exóticas, al igual que las arbustivas. Su mobiliario es similar al de las plazas, siendo en algunos casos más rústico. A veces cuentan con zonas de juegos infantiles o deportivos y muestras zoológicas y botánicas.

- Jardines públicos, generalmente son espacios urbanos abiertos, pequeños bandejones de veredas o de avenidas, que permiten el diseño y construcción de prados y mosaicos florales con un equipamiento mínimo. Están destinados principalmente a deleitar la vista y mejorar la calidad del paisaje urbano.

- Arborización de calles. Constituida por las especies arbóreas ornamentales, ubicadas en espacios de veredas formando conjuntos lineales a lo largo de las calles.

- Centros recreativos, deportivos y parques cementerios. Los estadios de fútbol, hipódromos, clubes de golf, cementerios, etc., también se consideran áreas verdes. La mayoría de ellas son de propiedad particular y cumplen una función específica, de uso restringido; también contribuyen positivamente a la calidad ambiental y de vida de la comunidad.



Áreas verdes urbanas sin mantención

- Áreas baldías de uso público. Están definidas como áreas verdes en los planes de ordenamiento. Pueden estar destinadas a plazas, vegetación natural de protección de cauces de aguas, dunas o bosques nativos. Esta categoría también incluye fondos y laderas de quebradas, lagunas y embalses.
- Predios rústicos privados de aptitud preferentemente forestal. Entran en esta clasificación pequeños bosques plantados o áreas de vegetación nativa en dominio de particulares.

Áreas verdes no urbanas

Las municipalidades han enfocado tradicionalmente sus acciones en las áreas verdes en zonas urbanas pero éstas deben extenderse al ambiente natural de todo el municipio.

Para cumplir con este desafío, deberán de coordinar con otras instituciones, preferentemente en el marco del Consejo Consultivo Municipal Forestales, Áreas Protegidas y Vida Silvestre, el cual está integrado por el Alcalde Municipal.

La Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre establece las siguientes áreas:

- Áreas forestales nacionales, serán tituladas a favor del Estado todos los terrenos

forestales situados dentro de los límites territoriales del Estado que carecen de otro dueño y que son parte de la propiedad originaria del Estado, y los terrenos forestales adquiridos por el Estado o por cualquiera de sus instituciones, mediante expropiación, compraventa o por cualquier otro título legítimo.

- Áreas Forestales Municipales, que pueden ser los Terrenos Forestales comprendidos en títulos anteriormente otorgados como ejidos por el Estado a los Municipios; y los demás Terrenos Forestales cuya propiedad corresponda a cualquier otro título a los Municipios, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley.

- Áreas protegidas y abastecedoras de agua, serán declaradas por el Poder Ejecutivo o el Congreso Nacional, a través del Instituto Nacional de Conservación y Desarrollo Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (ICF), de oficio o a petición de las corporaciones municipalidades o de las comunidades en cabildos abiertos.

- Reservas naturales privadas. Establecidas por iniciativa del titular del dominio, debiendo cumplir los requisitos establecidos en el Reglamento respectivo, sean certificadas como tales por el Instituto Nacional de Conservación y Desarrollo Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (ICF).

- Corredores biológicos, el Instituto Nacional de Conservación y Desarrollo Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (ICF)

promoverá la planificación y uso de los ecosistemas, la biodiversidad y los recursos naturales bajo principios de sostenibilidad para favorecer la función de conectividad de las mismas, contribuyendo así a mejorar y mantener los sistemas naturales de una manera concertada entre comunidades, gobiernos locales e Instancias Gubernamentales. En caso de ser necesaria la afectación de la propiedad privada se deberá expropiar e indemnizar pagando el justiprecio.

Funciones municipales vinculadas a la gestión de áreas verdes

Dentro de la municipalidad estas funciones son habitualmente asumidas por la Unidad de Aseo y Ornato:

- Proyectar y construir nuevas áreas verdes.
- Propiciar, asesorar y supervisar la creación de nuevas áreas verdes, por parte de los vecinos, en los bandejones de tierra de las avenidas, calles y lugares públicos.
- Asesorar al Director de Obras Municipales en la evaluación de proyectos de plantaciones y obras de ornato, y en proyectos de loteos definitivos.
- Redactar especificaciones técnicas de diseño, construcción y mantención de áreas verdes públicas.
- Patrocinar, disponer y ejecutar los planes

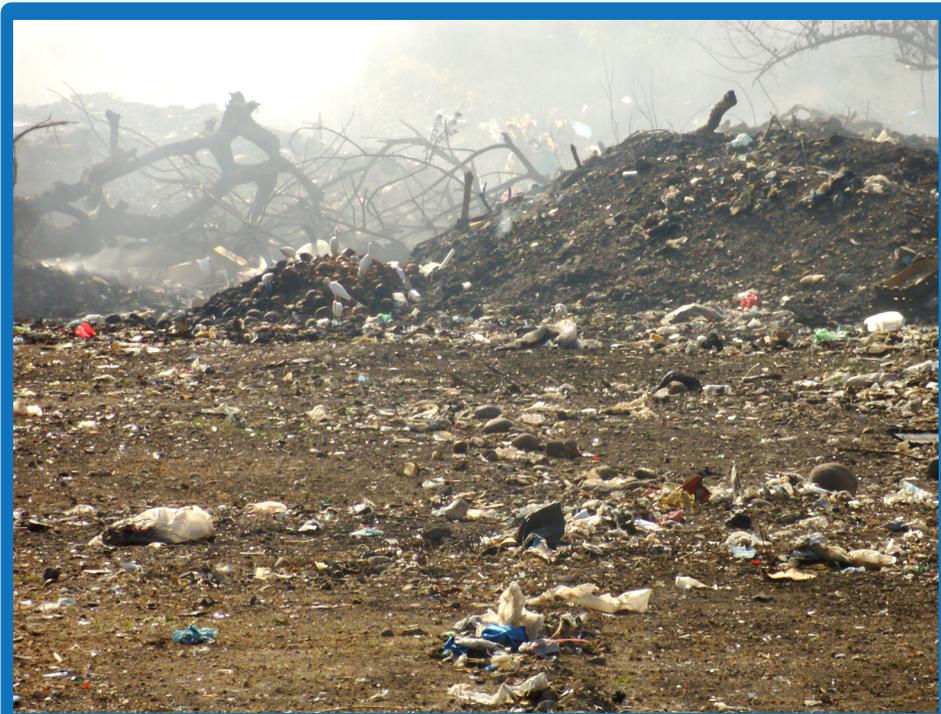
de control de plagas necesarios, y los emprendidos por el sector Salud, y obligar a los particulares a cumplirlos dentro de sus propiedades en la medida necesaria.

- Desarrollar, aplicar y apoyar las políticas sobre áreas verdes y forestación del municipio, además de las propiciadas por los servicios públicos competentes.
- Supervisar el estricto cumplimiento de las Ordenanzas de Parques y Jardines y denunciar a los infractores.
- Supervisar los cursos de aguas corrientes de riego, incluso cuando éstos atraviesen por predios particulares.
- Supervisar el estricto cumplimiento de los contratos de mantención y concesión de áreas verdes públicas.
- Programar y ejecutar la mantención y conservación de las áreas verdes.

1.4.2 Manejo de residuos sólidos

La estructuración de las operaciones municipales en torno al tratamiento de basuras debe resultar de una planificación integrada de los distintos componentes de la limpieza local. Las prestaciones de servicios deben ser analizadas a la luz de estudios de factibilidad técnico–económico–sanitaria, que aseguren su realización adecuada por parte del ente responsable.

Este accionar comprende el retiro de su-



ciudades de la vía pública, de las basuras domésticas y los desechos voluminosos, evitando la contaminación, la proliferación insectos, roedores y las consecuentes enfermedades, así como la mejora del orden estético, la disminución de molestias por malos olores, etc. Pero también comprende el cuidado del personal formal e informal que maneja los residuos sólidos (pe. Los recicladores informales), la disminución de la contaminación por quemado de basura (gases), la reducción de la contaminación de alimentos (pe. Ganado criado con desechos orgánicos insalubres), el control de la contaminación de las fuentes de agua, del suelo y del aire, entre otros.

Para cada uno de estos servicios se debe seleccionar los métodos adecuados en relación con los usuarios, la tecnología disponible y las características específicas de la localidad, sea urbana o rural. Las características geográficas, económicas y sociales tan heterogéneas de Honduras

hacen de éste un tema complejo. En las localidades costeras, la cantidad y tipo de basuras producidas es distinta a la del resto del país.

Estas localidades requieren de una permanente limpieza de sus playas y balnearios, sobre todo en la época veraniega cuando la población crece con-

siderablemente a raíz del turismo, con el consiguiente aumento de producción de basura.

Otro caso especial son los pueblos netamente agrícolas y rurales, que tienen pocas o ninguna calle pavimentada. En estas localidades, es muy difícil el acceso a los lugares de generación de residuos, los que a su vez están muy dispersos espacialmente.

Por último están las ciudades más desarrolladas y urbanizadas, con mayores poblaciones residentes, y que reciben también importantes masas de población trabajadora y de vehículos. Estos factores producen diariamente problemas de suciedad, tanto en los lugares de trabajo y de habitación como en las vías públicas. En áreas donde se concentran dos o más municipios pequeños (litoral) conviene efectuar pactos para los contratos de recolección de basura, formando equipos de profesionales para buscar soluciones conjuntas.

A continuación se reseñan diversas alternativas para el manejo y tratamiento de los residuos sólidos:

- Recolección y transporte de residuos, tanto mediante sistemas tradicionales como alternativos, sea asumidos de manera directa por la municipalidad o concesionadas a empresas especializadas privadas. Es importante contar con un Plan de rutas que establezca la frecuencia, modalidad y rutas del recojo de residuos, así como los casos especiales de recojo de residuos industriales, hospitalarios, etc.

La recolección y transporte comprende:

- Barrido y limpieza de las calles y avenidas principales.

- Recolección selectiva de los domicilios: En muchos países, en especial en localidades dispersas y con dificultades de viabilidad, han proliferado la creación de microempresas de reciclaje que cumplen la función de recolección y transporte alternativo de residuos domésticos. Es necesario que la municipalidad oriente, regule y promueva esta actividad, que bien llevada es fuente de empleo para personas que viven en situación de pobreza.

-Transferencia y disposición final de los residuos sólidos

- Relleno sanitario, capaz la más usada y mejor alternativa de disposición de la basura.

Consiste en confinar los residuos bajo tierra (reduciendo el volumen al mínimo posible), adoptando estrictas medidas de higiene para no perjudicar al medio ambiente ni ocasionar molestias o peligros para la salud y seguridad pública.

Algunas consideraciones para la construcción de un relleno sanitario: a) ubicación adecuada cuidando no contravenir las normas de distancia mínima, sentido de los vientos, cuidado de contaminación de áreas agrícolas cercanas. b) tener en cuenta la disposición del terreno.



no, el emplazamiento y las características topográficas, lo cual determinará el método de construcción (de trinchera o zanja para regiones planas, de área cuando hay depresiones naturales o de pendiente o rampa en el caso de terrenos ondulados). c) generación de economías de

escala lo cual se logra asociándose dos o más municipios en la construcción de un sólo relleno comunitario (además que se reduce el número de rellenos sanitarios).

- Compostaje, método recomendado para residuos que contienen mayores cantidades de materia orgánica putrescible. Es un proceso de tratamiento mediante el cual la acción bacteriológica de microorganismos contenidos en la basura orgánica produce una putrefacción natural, dando origen a un material similar al humus que es un excelente fertilizante natural.

Si bien, este método tiene la limitación de que sólo los desechos orgánicos pueden ser tratados, es una buena opción para reducir la cantidad de residuos que lleguen a los rellenos sanitarios, aspecto especialmente importante para los municipios urbanos. Por otra parte, trae ventajas para los municipios rurales, ya que recupera la fertilidad de los campos y evita su erosión, debido al aumento de la materia orgáni-



ca que otorga el compost correctamente elaborado y aplicado. Previo a cualquier proceso de compostaje, es esencial efectuar la clasificación de residuos (segregación), separando cualquier elemento que contenga metales pesados, que pueden producir contaminación de suelos y napas.

- Lombricultura, es otro método orgánico de tratar la basura es la biodegradación aeróbica con el uso de lombrices. Consiste básicamente en preparar canchas de superficie variable (dependiendo del espacio disponible) y de unos 50 cm. de profundidad. En ellas se depositan lombrices y, sobre ellas, tierra mezclada con los desechos orgánicos y vegetales. En su propio desarrollo y reproducción la lombriz aprovecha estos elementos y los transforma en un humus muy rico en proteínas y minerales necesarios para el crecimiento de cualquier especie vegetal.

- Reciclaje, cuando en la basura hay un alto contenido de papeles, cartones y plásticos, la alternativa más aconsejable es el reci-

claje, definido como el proceso simple o complejo que sufre un material o producto para ser reincorporado a un ciclo de producción o de consumo, sea el mismo que lo generó u otro.

El proceso del reciclaje parte de segregar todo elemento recuperable, y luego reutilizarlo o someterlo a un tratamiento específico para elaborar un nuevo producto. La tecnología permite reciclar los envases de bebidas retornables, el papel y el cartón, el vidrio molido y los diferentes tipos de plásticos, metales, huesos, etc.

El primer paso consiste en la separación de los residuos en el domicilio y la consiguiente recolección selectiva, para lo cual toda campaña de reciclaje debe enfatizar el contacto con el público, mediante un atractivo programa de participación. Idealmente, un proyecto de reciclaje municipal se implementa paralelamente con la fabricación de compost, como una forma de reciclar la materia orgánica.

- Incineración, método muy costoso de operar y que genera alta contaminación, por lo que ha quedado limitado a los cementerios para la cremación de cadáveres y los desechos patológicos de hospitales.

Ventajas para el municipio del reciclaje, compostaje y lombricultura:

- Entrega a los vecinos la posibilidad de

contribuir a solucionar el vasto problema ecológico, económico y social que causan los residuos.

- Fomenta la participación vecinal en el diseño de una campaña municipal.

- Permite la puesta en funcionamiento de un sistema útil y activo de educación, tanto a nivel escolar como vecinal.

- Crea empleos en actividades poco intensivas de capital pero socialmente muy útiles.

- Evita la contaminación y degradación del entorno producidas por soluciones anti-ecológicas, como la incineración, vertederos incontrolados, etc.

- Eventualmente, puede entregar ingresos adicionales obtenidos por la venta de los materiales recuperados, los que pueden ser gastados en directo beneficio de la comunidad.

- Promoción y educación para el manejo de residuos sólidos, es recomendable que sea cual sea el método o los métodos elegidos, sean acompañados por esfuerzos educativos para la población en general, los colegios y las instituciones, desarrollados conjuntamente por las Unidades Municipales de Aseo y Medio Ambiente, con los departamentos de saneamiento básico de los Servicios de Salud.

En el caso del reciclaje se requiere también de dotar de implementos como bolsas, recipientes y otros diferenciados (pe. Mediante colores) para la disposición separada de los residuos. Para iniciar el programa de reciclaje se recomienda hacer un sondeo previo de la predisposición del interés del vecindario en esta iniciativa.

El programa educativo debe de preceder la implementación del sistema local de reciclaje, e incluir tópicos generales de protección y preservación medioambiental.

transporte, transformación o tratamiento de los residuos sólidos y/o disposición final, de los residuos sólidos domiciliarios y, mercados

- Supervisar la ejecución del servicio de barrido de calles y avenidas.
- Controlar la efectiva ejecución del servicio, traslado del residuo sólido urbano (recolección, transporte, almacenaje y vertedero de residuos sólidos).

• *Además se puede establecer sistemas de premios, como por ejemplo:*

- *Plantación gratuita de árboles para aquellas cuadras que generen menos kilos de basura o que reduzcan notablemente la cantidad producida.*

- *Abrir cuentas bancarias donde se depositen los fondos provenientes por las ventas de material reciclado, para el uso directo de cada junta de vecinos.*

- *Compensación de los esfuerzos con el retiro gratuito de escombros y ramas.*

- *Bonos a las familias que reciclan y segregan en la fuente para reducir el costo o pago de tasas y arbitrios municipales, los cuales son recuperables con la venta del material reciclado.*

Funciones municipales vinculadas a la gestión residuos sólidos

Dentro de la municipalidad estas funciones son habitualmente asumidas por la Unidad de Limpieza Pública. En lo referente a la limpieza, los municipios deberán:

- Programar, ejecutar, supervisar y coordinar las actividades de limpieza pública en las fases de almacenamiento, recolección,

- Realizar campañas de educación y difusión sobre la limpieza en la localidad.

- Evaluar los focos de contaminación de basura y aplicar sanciones a los infractores de las normas de limpieza pública.

- Programar, organizar, dirigir y supervisar las actividades tendientes a brindar un mantenimiento preventivo y permanente a los vehículos, equipos y maquinarias del

ayuntamiento, inspeccionando periódicamente sobre deterioro ó pérdida de accesorios, entre otros.

- Administrar toda la documentación institucional que se encuentre en el ámbito de acción de su oficina.

- Reglamentar y controlar las condiciones de limpieza y conservación exterior de las viviendas, fábricas, edificios públicos, cuarteles, conventos, teatros y otros locales públicos y particulares.

- Proveer a la limpieza y conservación de los canales, acequias y bebederos, considerando además las condiciones de seguridad necesarias para prevenir accidentes.

- Otras funciones que le asigne el responsable de Servicios Públicos en materia de su competencia.

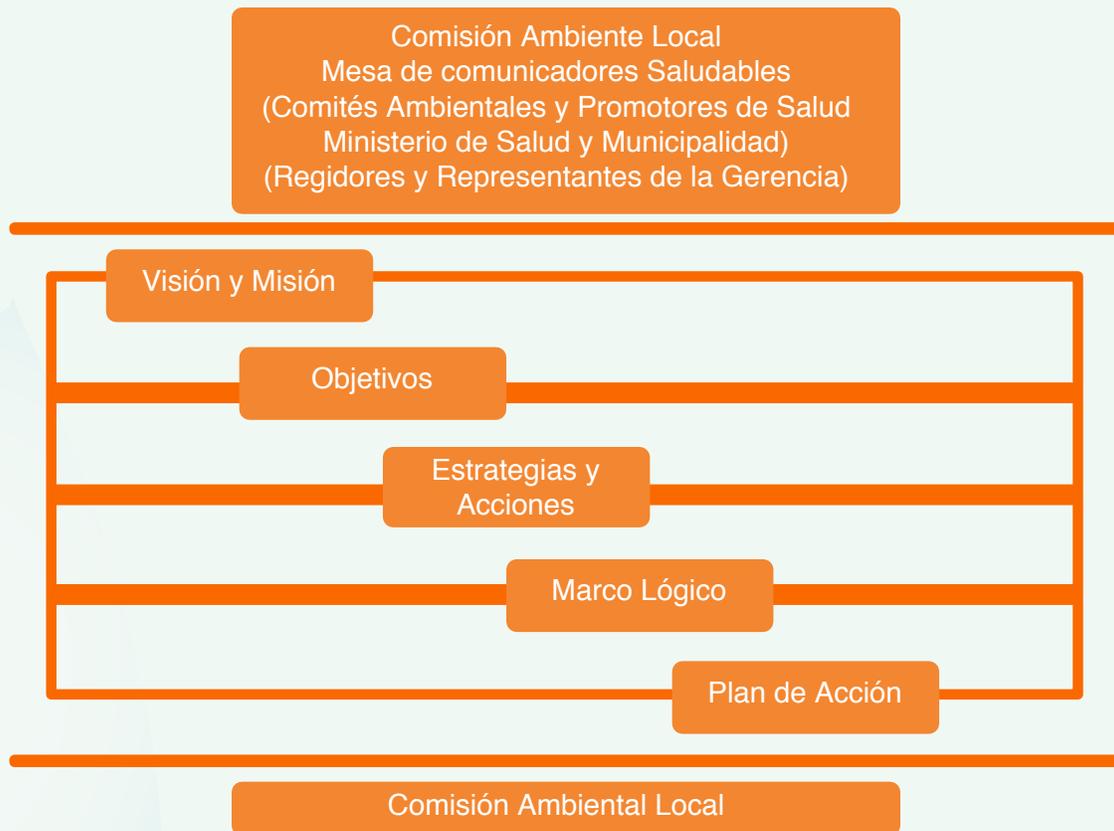
En el caso de la implementación de sistemas no tradicionales como el reciclaje deberán de coordinar con el área encargada de educación ambiental.

En cuanto a los instrumentos que regulan la gestión de los residuos sólidos tenemos:

Planes Integrales de Gestión Ambiental de Residuos Sólidos - PIGARS

El PIGARS es un instrumento que surge de un proceso participativo de planificación, por este motivo su formulación no sólo debe desembocar en un documento o plan, sino que debe permitir establecer una sólida propuesta social y financiera que posibilite desencadenar un proceso sostenido y efectivo de mejoramiento de la cobertura y calidad del manejo de los residuos sólidos. El PIGARS como instrumento debe estar alineado al Plan de Desarrollo Municipal (en el eje medioambiental), debe partir del Diagnóstico de la situación de los residuos sólidos, establecer los objetivos, estrategias y metas necesarias para el corto, mediano y largo plazo, que permitan asegurar una eficiente y eficaz prestación de los servicios de limpieza pública; desde la generación hasta la disposición final de los residuos sólidos. Este Plan debe ser desarrollado por la Municipalidad, con la participación activa de todos los actores involucrados en la gestión de los residuos, en donde juega un rol importante la participación de la ciudadanía.





Las Ordenanzas ambientales, deberán ser formuladas en el marco de la política nacional ambiental.

En el manejo de Residuos Sólidos las ordenanzas son una gran herramienta de aplicación práctica de las políticas de recolección, tratamiento y disposición de RRSS, en la medida que regulan el actuar cotidiano de la municipalidad y de la ciudadanía.

Los tipos de ordenanza más comunes en la materia son:

- La limpieza de las vías públicas.
- La recogida de las basuras.
- El almacenamiento de las basuras.
- El uso de recipientes.
- La evacuación de las basuras.

Una vez promulgada la ordenanza es preciso desarrollar una serie de mecanismos de control que aseguren su implementación por el órgano ejecutivo y la ciudadanía como:

- Crear un Sistema de vigilancia y control (monitoreo).
- Capacitar al personal técnico municipal para poner en práctica Ordenanzas de este tipo.
- Establecer un plan de vigilancia, cuyo objetivo será prevenir emergencias de tipo ambiental.
- Finalmente, un mecanismo práctico de control en la aplicación y en la eficiencia de la norma, será la consulta ciudadana.

1.4.3 Gestión Local de agua potable y alcantarillado

Hasta hace poco tiempo el recurso agua era considerado casi ilimitada. Con el tiempo, ante los requerimientos de una población mundial cada vez más creciente y la multiplicidad de usos dados por el hombre, este recurso ha cobrado un valor cada día mayor en el desarrollo de los países. Hoy en día, incluso para países como Honduras, el agua ha llegado a considerarse como un bien escaso que requiere de me

didias de control y preservación en todos los niveles administrativos.

Las áreas específicas del quehacer sanitario relacionadas con el recurso agua son:
a. Agua potable: provisión, tratamiento y distribución.

b. Aguas servidas domésticas: recolección, tratamiento y disposición.

c. Residuos industriales líquidos (RILES): recolección, tratamiento y disposición.

Agua y Salud

La sobrevivencia de los humanos está dada por una cantidad mínima de agua requerida por el organismo, pero su salud dependerá de la calidad de ella. El agua suele contener elementos que presentan distintos grados de inconveniencia para el consumo humano, desde cambios de sabor, olor o color (producidos por el magnesio, calcio y hierro), hasta sustancias que actúan como laxantes y pueden producir alteraciones en la sangre de niños que los ingieren (los nitratos) e incluso otras que son tóxicas para las personas (el plomo, arsénico y cromo).

La variedad de patógenos entéricos presentes en el agua provienen fundamentalmente de los desechos humanos o animales, haciendo evidente la preocupación que debe darse a su adecuada recolección y disposición. Por ejemplo, la evacuación de las aguas residuales de las viviendas hacia ríos o masas de agua cercanas puede constituir riesgos para la salud de comunidades vecinas o, en casos en que las aguas se evacuen en canales de regadío, puede provocar la contaminación de los alimentos.

La importancia de contar con un sistema de agua potable, sus beneficios en salud y su incidencia en el mejoramiento de la calidad de vida no admiten discusión. Sin embargo, debe ser acompañado por esfuerzos tendentes a la implementación de un sistema de recolección y disposición de aguas servidas, sin provocar importantes alteraciones en la calidad de los cursos receptores.

Sistema hondureño de agua potable y saneamiento

En el caso hondureño, el sistema de administración y operaciones de agua potable y saneamiento está basado en los siguientes entes centrales: Consejo Nacional de Agua Potable y Saneamiento (CONASA), Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados (SANAA) y Ente Regulador de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento (ERSAPS) encargados de la normatividad, coordinación y regulación de

servicios, en tanto que las tareas ejecutivas y operativas se depositan en las municipalidades, que a su vez se apoyan en esquemas locales, municipales e intermunicipales (mancomunidades) para prestar los servicios de agua potable y alcantarilla en las mejores condiciones de cobertura, calidad, costos y sostenibilidad, bajo nuevos modelos de gestión e indicadores de resultados.

Sistema Hondureño de Agua Potable y Saneamiento



La prestación de los servicios de agua potable y saneamiento se ha hecho efectiva en los últimos años a través de:

- Un sistema entregado en concesión (San Pedro Sula) que atiende al 15.5% de la población urbana.
- Tres contratos de arrendamiento (Puerto Cortés, Choloma y Choluteca), cuyo ámbito abarca al 8.4% de la población urbana.
- 261 municipalidades que gestionan los servicios en forma directa, o a través de una unidad municipal desconcentrada (como es el caso de Catacamas y Villanueva).

A continuación se presentan algunas características relevantes recogidas del Plan Estratégico del Sector:

En cuanto a las estadísticas

- Existen 33 sistemas por descentralizar, 20 sistemas urbanos operados por el SANAA y el resto de sistemas urbanos son operados por las municipalidades, y tienen problemas en la continuidad del servicio.
- Altas tarifas de energía; 29% o más de los costos totales de la prestación del servicio asignados a gastos en personal. La estructura tarifaria y los procesos de facturación y cobranza son débiles.
- Pérdidas de agua en la red superiores al 40%; carencia de micromedición; logística inadecuada; y sistemas obsoletos y en mal estado, con pérdidas sensibles de cobertura.

- Baja capacidad técnica para la gestión: los prestadores de servicio, con excepción de SANAA y Aguas de San Pedro, Puerto Cortés y otras ciudades mayores, no cuentan con personal capacitado para realizar la gestión administrativa- financiera, carecen de procedimientos, metodología, procesos y herramientas modernas para gestionar recursos disponibles provenientes del flujo de caja, financiamiento, aportaciones de otras fuentes y para optimizar sus gastos operacionales y cubrir sus necesidades de inversión.

El Gobierno de Honduras inició un proceso de modernización del Estado y promoción del Desarrollo Local que tiene como pilares:

- La descentralización de los servicios públicos, a efectos de mejorar la cobertura y la calidad de los mismos, estableciendo claramente las modalidades de financiamiento y la definición de competencias a nivel central y local
- El fortalecimiento de la participación ciudadana, que dada la debilidad estructural de la mayoría de los prestadores y la presencia de múltiples operadores por unidad de servicio –por la presencia masiva de Juntas de Agua, tanto rurales como periurbanas–, el diseño institucional debe ajustarse apropiadamente para generar acciones de planificación, regulación y control, que permitan cumplir las metas fijadas para el sector.



Gestión del Servicio Público de Agua Potable

Un buen servicio debe proporcionar agua de buena calidad en cantidades suficientes al sector servido. Además, debe asegurar la continuidad del suministro, evitando interrupciones ocasionadas por fallas de sus instalaciones o de su explotación, así como su calidad e inocuidad de acuerdo a las normas técnicas nacionales.

Para lograr brindar el Servicio cumpliendo los estándares, se debe efectuar obras de captación, conducción, tratamiento, regulación y distribución.

Captación. Son las obras que se construyen para reunir adecuadamente aguas aprovechables. Varían de acuerdo a la

naturaleza de las fuentes de abastecimiento, su localización y magnitud.

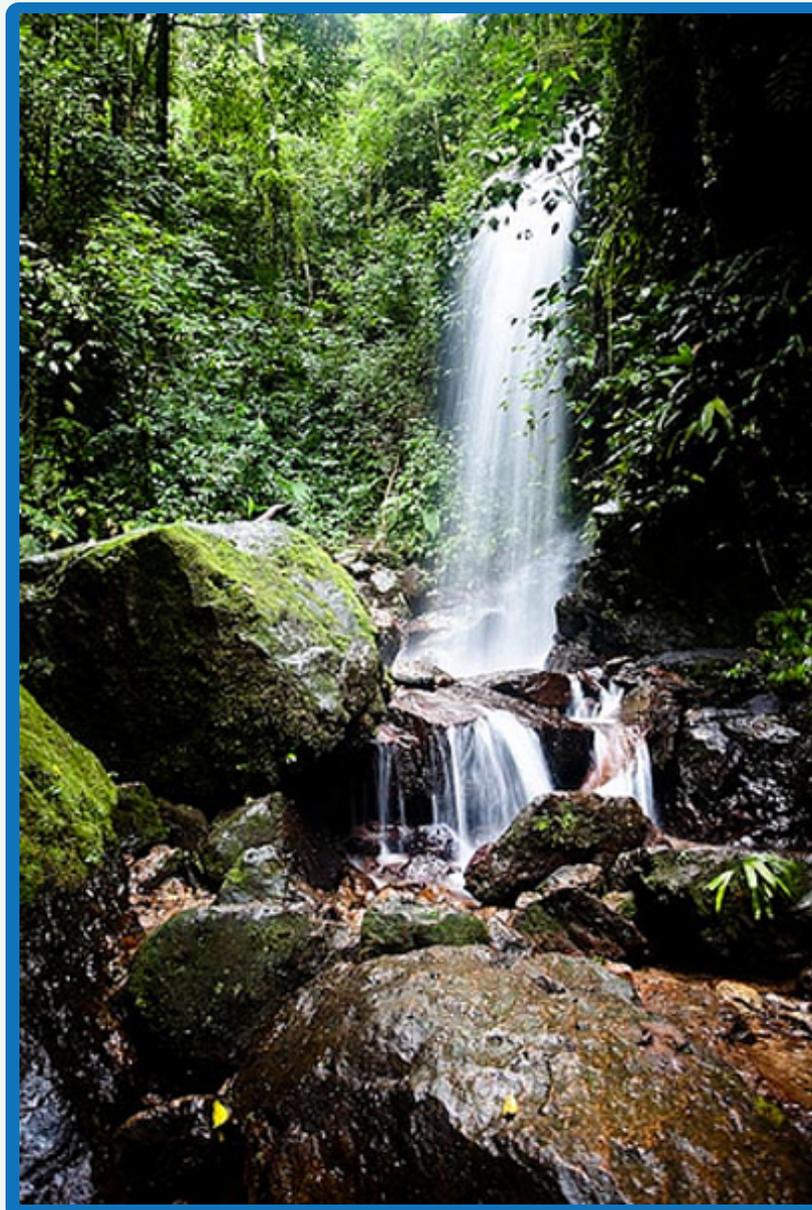
De acuerdo al origen de las aguas, las fuentes de abastecimiento se pueden agrupar en las siguientes clasificaciones:

- Atmosféricas lluvias, neblinas.
- Superficiales ríos, lagunas, lagos, vertientes.
- Subterráneas norias, pozos profundos.

Conducción. Las obras de conducción corresponden a las tuberías instaladas para conducir el agua desde su captación hasta la planta de tratamiento o estanque de regulación.

Existen dos procesos de conducción:

- *Aducción, en que el agua escurre gravitacionalmente.*
- *Impulsión, en que el agua debe ser elevada por medios mecánicos (bombas).*



Tratamiento. Un conjunto de procesos se destinan a mejorar la calidad del agua para que se considere apta para el consumo humano. Los procesos de tratamiento dependen de los contaminantes específicos que deben ser removidos para proporcionar agua segura, de buen sabor y estéticamente aceptable. Los contaminantes más comunes en fuentes de agua potable son los microorganismos patógenos, sólidos suspendidos, durezas y compuestos que le dan sabor, olor y/o color al agua. En general, se utilizan los procesos físicos de sedimentación y filtración para remover los sólidos suspendidos. Los procesos químicos, a su vez, remueven los contaminantes inorgánicos, en tanto que la cloración es el método más común para la desinfección de agua.

Regulación. Con el objeto de asegurar el suministro de agua a la población, se construyen estanques de almacenamiento que permiten solucionar las variaciones de consumo que se producen a lo largo del día y disponer de volúmenes de emergencia y de reserva. A su vez, estos estanques evitan entregar inmediatamente el agua a la población, con lo cual se asegura un tiempo mínimo de acción del desinfectante utilizado (“tiempo de contacto”).

Distribución. Las obras de distribución se refieren al conjunto de cañerías y piezas especiales que permiten la entrega de agua potable a la población.

Es preciso considerar las zonas de difícil viabilidad y accesibilidad (pe, en laderas), aquellas afectadas por la erosión y otros fenómenos similares o desastres, pues el proyecto de saneamiento ambiental deberá de contemplar el acondicionamiento previo para la instalación de las tuberías de agua y alcantarillado. En muchos espacios se deberán de construir muros de contención, drenajes, etc.

Servicio No Convencional de Agua y Control de Calidad

En localidades donde no es posible por razones técnico – financieras la instalación de un sistema como el arriba descrito, se desarrollan sistemas no convencionales de tratamiento y distribución de agua desde surtidores, que pueden ser fuentes de agua subterránea como pozos o directamente de la red pública de agua potable y que son distribuidos por camiones cisternas a pozos o contenedores comunales o directamente a las casas de las familias.

En este tipo de sistemas la municipalidad debe de organizar el sistema de vigilancia del control de calidad del agua.

Entre las tareas que le tocaría a la municipalidad sería:

- Autorizar y controlar los surtidores de agua, verificando tanto el tratamiento del agua, como la atención a camiones cisternas formales y autorizados.
- Verificación de las buenas condiciones de los camiones cisternas. Se sugiere llevar un registro.
- Conformación de Comités o grupos de vigías de la calidad del agua, integrados por los propios vecinos que se encarguen de hacer seguimiento de la frecuencia, costo, cobertura y calidad del agua de los camiones cisterna. En caso de existir contenedores comunales estos comités serán los que administren la venta de agua a cada familia. Para ello es imprescindible la capacitación de estos comités y la dotación de implementos para que puedan controlar la calidad del agua (generalmente cintas para medir la cloración y PH del agua).
- Supervisión y vigilancia del sistema de vigías y
- Capacitación y sensibilización a la población para el buen manejo del agua, limpieza de los contenedores familiares, técnica del lavado de manos y aseo, etc.

"Lo más recomendable es hacerlo conjuntamente con la población organizada (o promover la organización previamente)."

Gestión del Servicio Público de Alcantarillado

Aguas servidas domésticas son aquellas provenientes de los excusados, urinarios, baños, lavaderos de ropa, piletas, lavaplatos u otros artefactos sanitarios domésticos, y cualquier agua que contenga excrementos o desperdicios humanos. Las aguas servidas generadas en cada propiedad pueden ser depositadas en su interior, a través de un sistema particular, o bien fuera de ella, mediante un sistema de alcantarillado público.

El servicio de alcantarillado público cumple dos funciones básicas:

- **Recolección:** Conducción de de aguas servidas desde el inmueble del usuario hasta la entrega para su disposición, a través de redes exigidas por la legislación referente a la urbanización.
- **Disposición:** Evacuación de aguas servidas en cuerpos receptores en las condiciones técnicas y sanitarias establecidas en las leyes y normas respectivas. Para disponer las aguas servidas en algún cuerpo o curso de agua es necesario someterlas a un tratamiento previo de depuración que permita obtener un afluyente con una carga orgánica que no ponga en peligro la calidad del curso receptor.

El tratamiento de residuos domésticos contempla una serie de etapas asociadas al tipo de materia a remover:

- **Tratamiento primario:** destinado a remover los sólidos suspendidos, tanto orgánicos como inorgánicos. En esta fase se realizan procesos de sedimentación.

- **Tratamiento secundario:** remueve el material orgánico disuelto biodegradable.

- **Tratamiento terciario o avanzado:** generalmente se aplica para remover contaminantes disueltos específicos, sean orgánicos o inorgánicos, que hayan escapado a las unidades anteriores.

Las viviendas cuyas aguas servidas domésticas no pueden ser descargadas a ninguna red pública, deben dotarse de un sistema particular destinado a disponer dichas aguas de tal forma que no constituyan una molestia, incomodidad o peligro para la salud pública.

Al igual que lo dispuesto para el alcantarillado público, se requiere someterlas previamente a procesos de tratamiento. Estos debieran realizarse por medio de fosas sépticas aparejadas a cámaras filtrantes o a cámaras de contacto simple, doble o multiacción.



tivo final de crear empleo decente y estimular la actividad económica” (Rodríguez-Pose, 2002).

Dicho en otras palabras, se trata de un proceso de crecimiento económico y cambio estructural que conduce a una mejora del nivel de vida de la población local (Vázquez Barquero, 1988), y en el cual pueden distinguirse varias dimensiones:

En la mayoría de los sectores rurales y semiurbanos, donde no existen procesos de tratamiento de aguas servidas y las fosas sépticas son usadas en un porcentaje muy bajo de las viviendas, los sistemas más comunes son los que permiten la incorporación de las aguas servidas domésticas al subsuelo a través de letrinas sanitarias y pozos absorbentes.

1.5. El Desarrollo Económico Local y la Gestión Ambiental

El desarrollo económico local puede definirse, como señala la Organización Internacional del Trabajo, como *“un proceso de desarrollo participativo que fomenta los acuerdos de colaboración entre los principales actores públicos y privados de un territorio, posibilitando el diseño y la puesta en práctica de una estrategia de desarrollo común a base de aprovechar los recursos y ventajas competitivas locales en el contexto global, con el obje-*

a) Económica, en la cual, los empresarios locales usan su capacidad para organizar los factores productivos locales con niveles de productividad suficientes para ser competitivos en los mercados.

b) Formación de recursos humanos, en la que los actores educativos y de capacitación conciertan con los emprendedores locales la adecuación de la oferta de conocimientos a los requerimientos de innovación de los sistemas productivos locales.

c) Socio-cultural e institucional, en la que los valores e instituciones locales permiten impulsar o respaldar el propio proceso de desarrollo.

d) Político-administrativa, en la que la gestión local y regional facilitan la concertación público-privada a nivel territorial y la creación de "entornos innovadores" favorables al desarrollo productivo y empresarial.

e) Ambiental, que incluye la atención a las características específicas del medio natural local, a fin de asegurar un desarrollo sustentable ambientalmente.

Los enfoques de promoción DEL se apoyan en las dinámicas locales de estas empresas, de los recursos existentes y coloca en su verdadera dimensión las políticas de atracción de inversiones saludables al desarrollo local.

Al mismo tiempo, busca formas de conectar las políticas de desarrollo local, regional y nacional en un sólo marco de actuación integrador.

En consecuencia, el DEL es un proceso que provee diferentes soluciones de acuerdo al lugar, cultura y potencial económico, circunstancias políticas y el entorno social e institucional. Amplía el sentido de propiedad del proceso de desarrollo y propicia la innovación mediante el uso de conocimientos y capacidades locales.

El DEL, posibilitará el crecimiento y desarrollo de la economía a partir de la identificación de sus vocaciones productivas que permitan su especialización y posicionamiento competitivo.

El nivel de éxito de este proceso dependerá de la capacidad de organización de los agentes del territorio (económicos, políticos, etc.) y la generación de negociaciones distintas con los diferentes niveles del estado, para:

- Crear la institucionalidad para el fomento económico en el territorio.
- Especializar y diversificar las actividades productivas y fortalecer las empresas existentes, alentando la competitividad y haciendo de la innovación un instrumento para ello.
- Promover nuevas actividades empresariales o productivas.
- Mejorar los recursos humanos
- Mejorar el mercado laboral (ingresos, derechos y condiciones de trabajo.)
- Aprovechar los recursos naturales y del medio ambiente local a partir de un mejor conocimiento de éstos.

ELEMENTOS Y ESTRATEGIAS PARA EL DEL

El DEL está directamente relacionado a objetivos sobre cómo mejorar la imagen de la localidad y sus atractivos, el fomento de nuevas empresas: atracción y localización de éstas en otros ámbitos territoriales, consolidar y expandir las empresas existentes, motivar la capacidad de innovación de las empresas para hacerlas más competitivas frente a las demandas del mercado, la generación de empleo productivo y mejorar los ingresos y la calidad del trabajo (trabajo decente) en la población.

En este proceso se podrán combinar las Iniciativas Locales de Empleo (ILE), las Iniciativas de Promoción Empresarial (IPE) e iniciativas relacionadas con atraer nueva inversión o localización de nuevas actividades económicas (“marketing” del territorio), posibilitando el desarrollo de ventajas competitivas, introduciendo una nueva preocupación por mejorar las condiciones y el entorno socioeconómico desde una perspectiva estratégica (Catalina Victory. Experiencias Territoriales de Desarrollo Local. ILPES-CEPAL.1997).

Estos tres elementos combinados deben estar presentes en toda estrategia de promoción DEL. El proceso no puede ser confundido con iniciativas parciales que absolutizan el DEL a la promoción empresarial, olvidando su incidencia en la generación de empleo, la calidad del trabajo y en el desarrollo de ventajas en el territorio.

En este marco lo ambiental y el desarrollo económico se relacionan íntimamente en la medida de que los servicios ambientales son un buen soporte para las estrategias de competitividad para lo cual por ejemplo se deben de prever servicios adecuados para atender demanda futura de servicios como consecuencia del análisis prospectivo del desarrollo de un subsector productivo (vocación productivo) establecido en el plan de desarrollo municipal.

1.6. ENFOQUE TERRITORIAL Y PLANIFICACION ESTRATEGICA.

En el capítulo anterior presentamos a la dimensión ambiental como uno de los ejes de la gestión municipal.

Para promover el desarrollo local y por consiguiente el desarrollo ambiental, requiere de un enfoque territorial que implica conocimiento de la realidad local, en sus diversas dimensiones o ejes de desarrollo (social, ambiental, económico, físico espacial, político institucional, género etc.) y en la articulación de estos y que permita desarrollar competitivamente al territorio o localidad.

La gestión territorializada de los gobiernos locales requiere del uso de metodologías y técnicas propias de la planificación partici-

pativa como medios que permitan orientar sus objetivos de desarrollo.

Dentro de ellas, la planificación estratégica es un instrumento socio-técnico que orienta los procesos de desarrollo local. La planificación estratégica puede definirse como un modo sistemático de gestionar el cambio y de crear y lograr el mejor futuro posible para una determinada organización, entidad, empresa o territorio.

En su diseño toma en cuenta al conjunto de dimensiones del desarrollo (ambiental, social, económico, etc.) desde una perspectiva integral y actuando coherentemente en el acondicionamiento de los diferentes factores necesarios para el desarrollo local.

El método se basa en el pensamiento estratégico, cuya característica central es su capacidad de proyectarse y saltar al futuro y desde allí construir un puente con el presente diseñando el recorrido que permita a la sociedad local alcanzar mejores condiciones de vida.



La aplicación del método de planificación estratégica a una localidad permite:

- Proyectar el cambio y establecer el modelo de municipio que se quiere alcanzar: “de la ciudad que tenemos a la ciudad que queremos”.
- Permite establecer: ¿cómo somos? ¿dónde estamos? ¿cuáles son los obstáculos y qué nos falta para competir?
- Permite identificar: ¿qué queremos ser?, ¿hacia donde vamos?, ¿cómo conseguirlo?, ¿cómo hacerlo?, y ¿con qué recursos lograrlo?
- Actuar sobre la interrelación entre el territorio y su entorno (el municipio y su contexto).
- Articular las iniciativas de los sectores públicos y privados para potenciar el desarrollo sostenido del territorio.
- Abordar un tipo de planificación que permita, en un contexto muy cambiante actuar de manera rápida aprovechando las oportunidades o establecer estrategias para enfrentar las amenazas.

El proceso parte de la óptica de una amplia participación y consenso del mayor número de agentes sociales, políticos y económicos con el objetivo de conseguir el éxito con previsión de futuro. Ello permite adoptar acciones concertadas entre todos los actores locales, para el corto, mediano y largo plazo.

En esta estrategia, el gobierno local debe ser el impulsor de este proceso, en alianza con diferentes actores, impulsando la cooperación e involucramiento de los sectores público y privado en el mismo.

El proceso de formulación permite la construcción de la visión de desarrollo local en un determinado horizonte temporal, en base al análisis del entorno y del interno a partir de una relación priorizada de problemas, oportunidades, amenazas, fortalezas y debilidades. Ello permite definir los objetivos estratégicos y los programas y proyectos que harán posible alcanzarla.

A partir de la determinación de la visión territorial las municipalidades enriquecen su misión institucional, en función de los retos que le plantee el desarrollo de su localidad en específico (más allá de las funciones y competencias que le confiere las leyes nacionales).



1.7. CONDICIONES PARA EL PROCESO DE FORMULACIÓN DEL PET

Como todo proceso, se debe establecer condiciones mínimas para la buena formulación del Plan Estratégico, y que posibilite entrar a la fase de implantación o implementación del plan en condiciones técnicas y políticas adecuadas. A continuación se detallan estas condiciones.

EN EL GOBIERNO LOCAL

a. Orientación y Voluntad Política

Se requiere que el Gobierno local asuma una definición clara en relación a los procesos de desarrollo, y que establezca indicios concretos sobre el interés de dinamizar el desarrollo de su localidad.

b. Capacidad de Planificación

Se requiere contar con un núcleo técnico de planificadores que lideren el proceso de formulación de los documentos e instrumentos de gestión. Este núcleo técnico debe de contar con el apoyo político, logístico y presupuesto para desarrollar sus acciones, especialmente para promover la implantación del plan estratégico a partir del buen diseño del POA y los mecanismos necesarios para su evaluación y monitoreo. En cuanto al perfil del equipo y particularmente del Responsable del área de Planificación se sugiere las siguientes competencias mínimas:

Los objetivos estratégicos del Plan Estratégico Territorial (PET) posibilitarán entonces el desarrollo de objetivos institucionales de la municipalidad y éstas, a su vez, se expresarán en la ejecución de proyectos y actividades específicos que, luego de ser aprobados y financiados, darán paso a la aprobación del Plan Operativo Anual de la municipalidad.

Es por ello que el PET forma el marco de referencia dentro del cual debe desarrollarse la planificación operativa, de manera que actuemos ordenadamente en el proceso de toma de decisiones a través del tiempo.

- Capacidad estratégica y visión de largo plazo para identificar las oportunidades y definir estrategias.
- Conocimiento de la dinámica económica y social de la localidad y región, así como de sus características culturales y demográficas.
- Conocimiento de los lineamientos de política nacional.
- Formulación, gestión y evaluación de proyectos sociales y económicos.
- Capacidad de relacionarse y establecer consensos con diversos actores.
- Proactividad y flexibilidad.

c. Capacidad de Gestión

Es preciso contar con cierto nivel de especialización y organización de los órganos de línea que posibiliten la ejecución de los programas y proyectos que los planes establecerán. Los órganos de línea son aquellos que en la organización municipal, hacen posible el logro de la misión o finalidad de la municipalidad (servicios e iniciativas de promoción del desarrollo local) y tienen una relación directa con los vecinos. Es preciso también que estas cuenten con el personal idóneo y con presupuesto operativo para poder ejecutar las acciones.

d. Gestión participativa, Capacidad de diálogo y concertación intersectorial

Es preciso que el gobierno local tenga capacidad de convocatoria y liderazgo, a las organizaciones sociales y funcionales, así como a los representantes de los ministerios (sectores) del estado en el territorio y a los empresarios locales de diversa escala.

EN LA SOCIEDAD CIVIL

Se requiere la existencia organizada de organizaciones sociales y económicas (por ejemplo productores y comerciantes de la economía informal, organizaciones vecinales), entre otros, que estén en condiciones de participar en los procesos con legitimidad y respaldo social.

1.8. NECESIDAD DE DESARROLLAR UNA CULTURA DE PLANIFICACIÓN EN LAS MUNICIPALIDADES

Sin embargo, no siempre es recomendable formular planes estratégicos territoriales, si no hay capacidad mínima para ponerlas en operación. La ausencia de esta capacidad a la que llamaremos cultura de planificación, ha generado que muy buenos planes de desarrollo no se implementen. Si bien la ley señala los diversos tipos de planes a elabora por la municipalidad, la ley no señala de que manera estos se articulan e interrelacionan para el logro de objetivos de desarrollo.

Esta situación se explicaría principalmente debido al hecho de que las normas a nivel

nacional no han exigido hasta hace poco que se cumpla con un sistema de planeamiento para los gobiernos locales. Ocurre en la práctica que las municipalidades pueden ejecutar sus funciones prescindiendo de la Planificación como una herramienta que oriente el trabajo municipal.

Esto se traduce en que muchas municipalidades no tienen capacidad de liderar la formulación de los Planes de manera autónoma, no existiendo una cultura para la planificación en la gestión municipal: Conocimiento incipiente e inadecuado sobre planeamiento estratégico y operativo, por parte de los funcionarios de las diferentes unidades orgánicas. Ausencia de instrumentos de planificación institucionalizados, ni personal asignado de manera expresa para asumir esta función. No existe práctica de monitoreo ni se han establecido indicadores de resultados, de tal manera que es imposible hacer una evaluación sobre lo programado ya sea en el logro de metas como en relación a efectos o resultados logrados.

Se trata entonces de trascender la práctica tradicional espontaneista (en la cual algunos de los funcionarios sobre la base de la programación presupuestal van definiendo sus actividades en la marcha); a planificar de acuerdo a objetivos institucionales y definiendo indicadores, cronograma, metas, etc. Es decir se trata de cohesionar a toda la corporación municipal alrededor de una visión y objetivos suficientemente

conocidos, interiorizados y asumidos por todas las áreas y estamentos del ayuntamiento.

Desde mi punto de vista la manera adecuada de ir generando una cultura de planificación, es planificando operativamente y hacer gestión desde el corto plazo pero con una mirada estratégica y que permita monitorear las actividades y proyectos y medir los resultados o efectos logrados de la acción municipal

CAPITULO 2

**PLANIFICACION
OPERATIVA MUNICIPAL**

CAPITULO II PLANIFICACION OPERATIVA MUNICIPAL

2.1. LA GESTIÓN MUNICIPAL Y LA PLANIFICACIÓN

Planificar es la acción de decidir, antes de actuar, lo que se desea hacer, cómo se hará, cuándo se realizará, quién ha de hacerlo, con qué se hará y cómo se controlará en un período específico, todo ello con el fin de lograr los objetivos propuestos con calidad y eficiencia. La planeación debe ser un proceso integral y conlleva el control y la evaluación.

El control es la actividad orientada a dar seguimiento, medir, evaluar y corregir el desempeño de las actividades a fin de hacer ajustes para alcanzar las metas y

objetivos propuestos. La evaluación es la comparación sistemática del avance en la ejecución en relación a los objetivos y metas propuestos, de tal suerte que permita tomar medidas correctivas toda vez que los resultados no sean los esperados.

Es por ello que la planificación operativa anual, a realizar por la municipalidad debe ser un proceso regular y cíclico que ordene y priorice las actividades municipales acorde con los objetivos anuales relacionadas con el largo plazo (PDM). Para este efecto, requerirá el desarrollo de estructuras e instrumentos adecuados que permitan su monitoreo y evaluación.

Ello permitirá que se obtenga evaluaciones de la gestión tanto anuales y de gestión (al concluir el mandato) y así posibilitar entre otras cosas hacer un balance real de los efectos e impactos de los proyectos desar-

rollados es decir medir los alcances de la acción del gobierno local en el proceso de desarrollo de la localidad.

El Sistema de Planificación Municipal: la Articulación del Plan de Desarrollo Municipal (PDM) y el Plan Operativo Anual (POA)

El PDM, es el Plan de Desarrollo Integral del municipio (territorio). Incorpora en su formulación a todas



las dimensiones del desarrollo local (ambiental, social, económica, político institucional, etc.), las cuales se constituyen en los ejes del PDM.

El PDM se desarrolla en un horizonte temporal de largo plazo (10 años o más) y es fruto de las inter-relaciones entre las potencialidades y limitaciones de la localidad, construye y define la Visión del territorio, que no es otra cosa que la expresión de lo que quiere ser y tener la localidad en el futuro. Para alcanzar la visión, el PDM se dota de una serie de objetivos estratégicos, cuya realización hará posible avanzar hacia la visión de desarrollo de la localidad. Para el logro de los objetivos estratégicos se identificaran los programas y proyectos necesarios a desarrollar por la comunidad local.

Los objetivos estratégicos del PDM, son el punto de partida para que los diferentes actores (instituciones, organizaciones de la sociedad civil, gremios empresariales etc.) redefinan su misión y establezcan una mejor relación y compromiso con los retos que les plantea el logro de la visión de desarrollo del PDM.

En tal sentido la Municipalidad, redefinirá su misión institucional y elaborará sus objetivos institucionales a partir de la visión y objetivos estratégicos del PDM de la localidad. Asimismo, a partir de sus funciones y competencias establecerá cuales son los proyectos o iniciativas que le corresponde asumir, del abanico

de proyectos de los objetivos estratégicos definidos en el PDM

Es por ello, que para un mejor desempeño, la municipalidad podrá formular un plan de mediano plazo que lo denominaremos Plan Estratégico Institucional (PEI) o Plan de Inversión Municipal (PIM). Este instrumento permitirá orientar la gestión hacia niveles eficientes y eficaces en la provisión de servicios y apuestas al desarrollo en consonancia con los retos concertados en el PDM. El Plan Estratégico Institucional Municipal, también puede definirse como un programa de inversiones multianual que contiene programas, proyectos y actividades estratégicas destinados a generar desarrollo en un territorio para mejorar sus condiciones de competitividad y por ende mejorar la calidad vida de su población.

En el proceso de formulación del Plan Operativo Anual, la municipalidad deberá retomar los proyectos identificados en el PEI, seleccionando los que se ejecutarán en ese año según las metas establecidas por la Corporación Municipal.

El Plan Operativo Anual (POA) de la Municipalidad, tiene por finalidad establecer las características operacionales entre el largo, mediano y corto plazo, es decir debe posibilitar aterrizar el PDM en objetivos, actividades y proyectos de la institución municipal para el periodo anual.

Sin embargo, aunque es un proceso necesario, la inexistencia de un PDM, no ob-

staculiza la elaboración del POA. A este efecto será necesaria la elaboración de un buen diagnóstico del contexto local, de sus principales problemas y basarse en la identificación de tendencias para definir los principales objetivos estratégicos del territorio. Asimismo la inexistencia del Plan Estratégico Institucional o Plan de Inversión Municipal no es óbice para que no se elabore el POA, este se hará sobre la base del diagnóstico de la situación de la institución municipal estableciendo los principales retos que le plantea atender los problemas de la localidad.

El sistema de planificación de la municipalidad deberá subordinarse a los acuerdos producidos en el proceso de Planificación Estratégica del Municipio, por los diferentes actores, incluida la propia municipalidad.

Enfoque Transversal para la Gestión Municipal

Los objetivos estratégicos y operativos no son “propiedad” de alguna de las áreas funcionales de la municipalidad sino que corresponden y son responsabilidad del conjunto de la corporación municipal. Los objetivos municipales obligan a la actuación conjunta de diferentes áreas y estamentos para el desarrollo de programas, proyectos y actividades específicas. Esto supone que también la Corporación Municipal y sus diversas comisiones tienen tareas y responsabilidades para el logro de los objetivos. Estas tareas o iniciativas deberán estar en consonancia con las funciones y

competencias ya sean normativas, de fiscalización y gestión.

Por ello, consideramos necesario la constitución de un espacio de coordinación entre los diferentes agentes de las áreas del ejecutivo y el estamento político municipal (Concejo) a fin de posibilitar el involucramiento integral de la institución municipal para el desarrollo de objetivos de desarrollo local.

Este espacio puede denominarse el Comité Municipal para el Desarrollo Local, base para la coordinación municipal. Este comité puede reunirse periódicamente para evaluar y ejecutar los objetivos del gobierno local orientadas al desarrollo local ligado a los objetivos estratégicos del Plan de Desarrollo Municipal.

2.2. El Plan Operativo Anual (POA) Municipal

El POA es el instrumento orientador de la gestión municipal en el periodo o ejercicio anual que debe contener los objetivos estratégicos y operativos, los programas y proyectos, así como las actividades y metas a lograr en el ejercicio anual. El POA debe contribuir a la ejecución del Plan de Desarrollo Municipal (PDM), es decir los objetivos, programas, proyectos y actividades deben estar enmarcados en la visión, objetivos y programación del PDM (y del PEI si fuera el caso).

El POA debe permitir reflejar la eficiencia,

orden y control de los programas, proyectos y actividades que deben ser realizadas, generalmente, con una cantidad limitada de recursos financieros y materiales, donde la correcta utilización de los mismos es asegurada con el seguimiento y control de los planes.

Importancia del POA

- Garantiza la unidad de criterios y contenidos definidos en la Planificación Estratégica, ya que contribuye a lograr la visión del territorio, cumplir con la misión institucional y concretizar los objetivos estratégicos y operativos del territorio.
- Permite organizar en secuencia lógica, ordenar y dar coherencia a los programas y proyectos previstos para la obtención de los objetivos institucionales y del territorio, eliminando o reduciendo de esta manera el grado de incertidumbre.
- Ayuda a la preparación de un trabajo consciente, evitando la improvisación y el “activismo” en el que se cae con suma facilidad en la ejecución de los proyectos.
- Prevé la necesidad de recursos, para el cumplimiento oportuno y acertado de lo programado, garantizando la adecuada toma de decisiones en la gestión de los mismos. Asimismo permite aprovechar mejor y optimizar el uso de los recursos.
- Es un instrumento base para el monitoreo, seguimiento y evaluación de los proyectos e iniciativas municipales. Se constituye en

un elemento clave para la evaluación y control de la gestión.

- Mejora la transparencia en la gestión municipal, en tanto permite un mejor seguimiento de la ejecución presupuestal.

Estructura del POA

El contenido básico del POA debe ser el siguiente:

- a) Presentación
- b) Antecedentes
 - Base Legal
 - Procesos de planificación territorial e institucional
 - o Resumen del PDM: Visión, líneas y objetivos estratégicos.
 - o Resumen del PEI: Visión y Misión Municipal, Objetivos Estratégicos, Proyectos.
- c) Diagnóstico
 - Balance de la Gestión Municipal del año anterior.
 - Actualización del Diagnóstico Territorial
 - Actualización del Diagnóstico Institucional Municipal
 - Análisis FODA
- d) Lineamientos de Política Institucional para el Año
 - Objetivos Institucionales para el año:
 - Objetivos Operativos por área funcional o

programa - Programas y proyectos

e) **Proyectos, Ficha Técnica para cada uno, relacionado al objetivo operativo.**

2.3 Participación de los estamentos y áreas municipales en la formulación del POA

En el proceso de formulación del POA, se hace necesario conocer las diferentes funciones que tienen los actores y estamentos al interior de la municipalidad.

Señalamos los siguientes:

La Corporación Municipal

Aprueba el PDM, el PEI y el POA Municipal estableciendo las grandes orientaciones por donde discurrirá la gestión municipal en el largo, mediano y corto. Aprueba el presupuesto municipal. Define la estructura interna de la municipalidad. La Corporación Municipal norma el desarrollo local a través de las ordenanzas. Asimismo, debe participar en la elaboración de los planes operativos y presupuesto, El presupuesto constituye además una herramienta de control de la gestión municipal.

En el seno de la Corporación se debe diferenciar las funciones del alcalde y regidores. Estos últimos son elementos sumamente importantes en tanto tienen funciones normativas, de fiscalización y de gestión.

El Alcalde

Preside el Concejo Municipal y es la primera autoridad ejecutiva, representativa y administrativa del gobierno municipal. Es responsable de planificar, organizar, dirigir y controlar el funcionamiento técnico administrativo de las unidades de su dependencia y la coordinación de los sistemas de administración. Define los objetivos generales del POA y del presupuesto y dirige la elaboración de los Planes Operativos Anuales y el Proyecto del Presupuesto por Programas.

La Oficina de Planificación Municipal

Es la encargada de elaborar el Plan Operativo, conjuntamente con otras áreas. Coordina y consolida los diagnósticos, planes, programas y proyectos de desarrollo del municipio.

CAPITULO 3

METODOLOGÍA PARA LA ELABORACION DEL POA CON ENFASIS EN LA GESTION DEL AGUA Y RESIDUOS SOLIDOS

3.1. LA RUTA METODOLOGICA

En este capítulo se desarrolla el procedimiento para la formulación del Plan Operativo Anual de la Municipalidad con énfasis en la gestión ambiental (de manera más precisa en agua y saneamiento de residuos sólidos).

Sin embargo es necesario señalar que para su formulación es necesario el conocimiento del procedimiento en general y a partir de ahí enfocar su aplicación en uno de los ejes de trabajo o función de la municipalidad: la gestión ambiental.



Para la formulación del POA Municipal se plantean los siguientes momentos:

a) Preparación del proceso: que incluye la planificación y organización a efectos de garantizar los recursos técnicos, logísticos y presupuesto para el desarrollo de las actividades, la definición de los ejes o líneas temáticas, la conformación del equipo, la

elaboración de la directiva para la formulación del POA.

b) Diagnóstico: que incluye la evaluación y balance del POA anterior, en curso y el monitoreo del avance de la implementación del PDM. También incluye el diagnóstico rápido ambiental así como de la gestión municipal ambiental. Principalmente en aquellos municipios donde no se cuente con un PDM o el que haya no aborde a profundidad el diagnóstico en el eje ambiental. El diagnóstico de la gestión municipal será más importante en municipios que no cuenten con un Plan Estratégico Institucional o Plan de Inversiones Municipales, o instrumento similar.

c) Determinación de Objetivos Institucionales: generales y operativos, teniendo en cuenta el alineamiento al PDM.

d) Determinación y priorización de los Proyectos y Actividades que incluye la elaboración de las fichas técnicas de proyecto, la elaboración de las matrices POA de cada área y consolidación del POA Municipal.

e) Presentación y aprobación del POA, que también incluye la difusión, seguimiento y evaluación.

A continuación se presenta una matriz de resumen y se detalla paso a paso el procedimiento.

METODOLOGÍA PARA LA FORMULACIÓN DEL PLAN OPERATIVO MUNICIPAL (PARTE 1)						
Paso	Actividad	Responsable	Metodología	Procedimiento	Participantes	Cronograma
1.Preparación	1.1 Planificación y Organización de la Actividad	Área de Planificación	Gabinete	Elaboración de Propuesta de plan de trabajo, coordinación con Alcalde		Primer mes
	1.2 Determinación de las Líneas y ejes estratégicos	Área de Planificación	Gabinete	Revisión del PDM, PEL coordinación	Alcalde y Directos Municipal	Primer mes
	1.3 Conformación del Equipo	Director Municipal y Área de Planificación	Gabinete	Coordinación con Director Municipal	Alcalde y Director Municipal y Directores de Línea, jefes de unidades de asesoramiento y Apoyo	Primer mes
	1.4 Elaboración de la Directiva	Área de Planificación	Gabinete	Coordinación con Director Municipal		Primer mes
2. Diagnóstico	2.1 Balance de ejecución del POA	Unidad de Planificación y unidad de Presupuesto	Gabinete y Talleres (o reuniones) participativas al interior de las áreas)	Planificación de presupuesto entregan información. Los miembros del equipo técnico elaboran los diagnósticos. Se sugiere reuniones participativas por cada línea temática (Socialización y Ajuste) con la participación de otros funcionarios. Area de Planificación brinda asesoría metodológica	Ademas de los miembros del equipo técnico se debería de promover la participación de otros funcionarios municipales para enriquecer los diagnósticos de cada línea temática	Segundo Mes
	2.2 Diagnóstico territorial por eje temático	Equipo técnico POA				
	2.3 Diagnóstico de Interno Municipal	Área de Planificación, Equipo Técnico POA				
	2.4 Elaboración de la matriz FODA eje Ambiental	Equipo técnico POA	Reuniones al interior de las áreas, unas por cada línea temática	Los funcionarios de las áreas involucradas en el eje temático MEDIO AMBIENTE elaborarán la matriz FODA utilizando la información del Diagnóstico		

METODOLOGÍA PARA LA FORMULACIÓN DEL PLAN OPERATIVO MUNICIPAL (PARTE 2)

Paso	Actividad	Responsable	Metodología	Procedimiento	Participantes	Cronograma
3. Determinación de los objetivos Institucionales	3.1 Determinación de los objetivos generales	Área de Planificación Equipo Técnico POA	Reuniones participativas a nivel de equipo técnico POA	Se construyen los objetivos Generales para cada línea o eje temático definido en 1 2	Miembros del Equipo Técnico	Tercer mes
	3.2 Determinación de los objetivos parciales	Área de Planificación Equipo Técnico POA	Reuniones participativas a nivel de equipo técnico POA	Los objetivos Parciales se determinan a partir de los sub ejes (a partir de las funciones), previa identificación de los problemas. Se sugiere abordar los siguientes sub ejes (ajustar de acuerdo a la realidad local) a- Residuos Sólidos b- Agua Potable y Alcantarillado c- Ornato y Áreas Verdes d-Prevención de la contaminación y e- Educación Ambiental. Es recomendable que los objetivos generales y parciales sean validados por el Alcalde y Director Municipal	Miembros del Equipo Técnico	Tercer mes
	3.3 Determinación de los objetivos específicos y operacionales	Área de Planificación Equipo Técnico POA	Taller Participativo con funcionarios de diferentes áreas y unidades	Se presentan las matrices FODA temáticas (en este caso las del eje ambiental), se presentan los objetivos generales y parciales aprobados por el Alcalde. Se puede ajustar los objetivos parciales. Trabajando en grupos temáticos se formula los objetivos específicos. Para ello se apoyarán en la matriz FODA identificando las F, D, O y A vinculadas a cada objetivo parcial. Área de planificación facilita el taller	Funcionarios clave, responsables de unidades y direcciones de línea, apoyo y asesoramiento. También se puede incluir a regidores y Alcalde	Tercer mes (Taller de 7 horas de Duración)

METODOLOGÍA PARA LA FORMULACIÓN DEL PLAN OPERATIVO MUNICIPAL (PARTE 1)

Paso	Actividad	Responsable	Metodología	Procedimiento	Participantes	Cronograma
4. Determinación de Proyectos y Actividades	4.1 Identificación de proyectos y actividades	Área de Planificación	Gabinete	Elaboración de Propuesta de plan de trabajo, coordinación con Alcalde		Primer mes
	4.2 Elaboración de las fichas técnicas	Área de Planificación	Gabinete	Revisión del PDM, PEL coordinación	Alcalde y Directos Municipal	Primer mes
	4.3 Elaboración de los POA por cada Dirección, Unidad	Director Municipal y Área de Planificación	Gabinete	Coordinación con Director Municipal	Alcalde y Director Municipal y Directores de Línea, jefes de unidades de asesoramiento y Apoyo	Primer mes
	4.4 Consolidación del POA municipal	Área de Planificación	Gabinete	Coordinación con Director Municipal		Primer mes
5. Aprobación del POA	5.1 Aprobación del POA	Unidad de Planificación y unidad de Presupuesto	Cesión de Regidores	El Alcalde y el Director Municipal presenta antes la Corporación el POA municipal consolidado para su Aprobación		Quinto Mes
	5.2 Difusión	Área de Planificación (al interno) Relaciones Públicas y comunicaciones (al externo)				A partir de aprobado el POA
	5.3 Seguimiento y Evaluación	Área de Planificación, y Presupuesto	Gabinete y Participativo			Durante todo el año que se ejecuta el POA

3.2. Preparación

a) *Planificación y organización.*

Es necesario convencer a las autoridades municipales, en especial al Alcalde para realizar este proceso de forma participativa y concertada entre las diferentes áreas de la municipalidad. Para ello se sugiere identificar el marco legal sobre el cual se realizará el proceso de planificación participativa municipal. Es necesario garantizar los recursos humanos, técnicos y logísticos para realizar este proceso. Debemos de considerar que el área de Planificación como conductor del proceso deberá de dar asesoría técnica al resto de áreas, para lo cual deberá contar con personal calificado.

b) *Determinación de los ejes o líneas temáticas*

Un primer paso es determinar las líneas o ejes temáticos. Si existe un Plan de Desarrollo Municipal Concertado (Plan territorial) se sugiere que se tome este documento, caso contrario se ubicará las principales funciones de línea. Se sugiere incorporar como una línea más la de Fortalecimiento Institucional.

Las principales líneas son:
Económico, Ambiental, Físico Espacial,
Social y Político Institucional.

c) *Conformación del equipo*

Para ello se conformará un equipo en el que participe un representante (de preferencia el Director) de las áreas de línea, de asesoría y de apoyo de la municipalidad, así como algunos miembros de la Corporación Municipal, el Director Municipal, y el Área de Planificación y Presupuesto.

Sugerimos que la determinación de los miembros del equipo sea de acuerdo a los ejes o líneas temáticas (entre 1 ó 3 por línea temática). Para el eje de Gestión Ambiental es necesario garantizar que participen del equipo de trabajo los responsables de las áreas de Servicios Públicos, Servicios de Agua y Alcantarillado, y Ornato. Debemos advertir que algunos ejes requerirán la participación de funcionarios de diferentes Direcciones.

d) *Elaboración de la directiva*

La directiva deberá de contener la metodología, el cronograma, la determinación de los miembros del equipo, entre otras cosas. En cuanto a la metodología se recomienda no agotar a los miembros del equipo con muchas reuniones y talleres. Para ello se sugiere conciliar los momentos participativos, con otros de trabajo en gabinete ya sea individual o al interior de las áreas mismas de los miembros del equipo. Es necesario establecer el personal del área de planificación que se encargue de asesorar y asistir técnicamente a los miembros del

⁶ El desarrollo de esta actividad: Formulación del POA Municipal, debe de formar parte del POA Municipal mismo, específicamente del área de Planificación y Presupuesto, consignándose un presupuesto para ello. En muchos casos se requerirá de contratar a un experto externo que asesore el proceso.

equipo durante el trabajo individual o en gabinete. Para ello se requiere garantizar recursos humanos, logísticos, tecnológicos y materiales⁶. Como dijimos antes, es indispensable contar con la voluntad política del Alcalde. Por ello se puede requerir una fase de sensibilización previa a las autoridades municipales (Alcalde y Corporación), la cual se concretizará con la aprobación de la Directiva y la definición del Equipo intra municipal para la elaboración del POA.

3.3. Diagnóstico - Eje ambiental

Una vez conformado el equipo de trabajo se procede a iniciar un diagnóstico, que estará compuesto por 3 componentes.

a) Balance de la ejecución del POA del año en curso

b) Actualización del Diagnóstico territorial municipal – eje ambiental

c) Diagnóstico de la Gestión Municipal Ambiental

El proceso tiene carácter participativo al interior de la municipalidad. En él se requerirá del análisis de la ejecución presupuestal

el cual deberá involucrar al responsable de la gestión presupuestal.

a) Balance de la ejecución del POA del año en curso

Se recomienda iniciar el diagnóstico analizando la siguiente Información:

- Balance del Plan Operativo Anual del año en curso, donde se evaluará el cumplimiento de los objetivos operativos, programas, proyectos, actividades y obras. Enfatizar la evaluación a los proyectos “estrella” o de mayor impacto previstos en el POA.

- Evaluación de la ejecución presupuestal, la misma que debe ser realizada por el área de presupuesto.

- Previsión de ingresos⁷ (transferencias, recursos propios, etc.) para el POA a formular (del año siguiente), determinando si fuera posible la proyección de los techos presupuestales para el siguiente ejercicio.

- Evaluación de las posibles sinergias desarrolladas con la sociedad civil y otros actores (cooperación internacional, programas del estado, etc.)

- Análisis del Plan de Desarrollo Municipal⁸ profundizando la ejecución o no, de los

7 Un gobierno local siempre se debate entre la disyuntiva de incrementar la cobertura de los arbitrios y tasas municipales frente a la reticencia de los ciudadanos a pagarlos. Por ello un factor prioritario a tener en cuenta para la operativización del POA es ampliar la base de contribuyentes para garantizar la viabilidad financiera de los procesos a implementar.

8 La norma para formular los presupuestos anuales menciona que para una adecuada programación anual y multianual del gasto, es necesario que las instituciones cuenten con su Plan Estratégico, en el cual se definan los resultados que se busca alcanzar en ese horizonte, en concordancia con las prioridades gubernamentales.



proyectos claves identificados. Asimismo, es importante revisar los programas o proyectos de otras instituciones públicas y privadas relacionadas y en especial en los proyectos vinculados al Eje Medio Ambiental

b) Actualización del Diagnóstico territorial municipal – eje ambiental

Con la información anterior y en un proceso de análisis participativo y/o en gabinete, el equipo de trabajo municipal elaborará un diagnóstico rápido del territorio. En este caso para el eje ambiental.

La finalidad del diagnóstico territorial en el eje ambiental de identificar fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas que faciliten o impidan lograr los objetivos estratégicos del PDM, así como identificar nuevas necesidades, problemas, potencialidades y retos.

El área de planificación será la encargada dirigir la elaboración del diagnóstico, con participación de las áreas relacionadas a la gestión ambiental.

¿QUÉ ES EL DIAGNÓSTICO AMBIENTAL PARTICIPATIVO (DAP)?

Es una herramienta de gestión del Desarrollo Sostenible Local a través de la cual se identifica y presenta información sobre la situación del medio ambiente y los recursos naturales de una zona, sobre las interacciones positivas y negativas de los diferentes actores y sectores locales con los principales medios (Atmósfera, Biodiversidad, Bosques, Medio Urbano, Agua, Suelo, Residuos). Esta información, junto con las características socioeconómicas y organizativas del Gobierno Local constituye la base del análisis colectivo para fijar prioridades y tomar decisiones en pro del desarrollo local sostenible.

En cuanto al tema ambiental se sugiere considerar en el análisis los siguientes factores:



Factores o Vectores Socio Económicos

- **Población:** características demográficas diferenciadas por su naturaleza (rural, urbana) y género, crecimiento, índices de mortalidad, vejez, movimientos migratorios.
- **Estructura Social y Económica (diferenciado rural y urbana/ género):** Índices de pobreza, Analfabetismo, grado de instrucción promedio, esperanza de vida, población económicamente activa, índice de desocupación respecto a la PEA.
- **Actividades laborales:** actividades productivas predominantes, Distribución de la población activa por sectores: Agrícola (Porcentaje del cultivo de regadío respecto

la superficie total del municipio, Porcentaje del cultivo de secano respecto la superficie total del municipio, Uso de fertilizantes, insecticidas y otros insumos químicos que pueden afectar la tierra, el agua, tipo de cultivos y consumo de agua). Ganadera y silvopastoril, (deposición de residuos de la crianza y beneficio, enfermedades infecto contagiosas, plagas, control sanitario, etc)

Actividades extractivas: forestales, pesca, cacería, mineras (manejo de efluentes, estudios de impacto ambiental), Transformación: manufactureras, artesanales; Servicios: administración pública, comercio, salud, educación, transporte, etc. Parámetros: % respecto a PEA.



En este punto es importante determinar si hay externalidades o impacto ambiental de las actividades económicas, tanto las existentes o actuales como las futuras.

- **Hábitos de consumo y prácticas:** condicionadas por aspectos socioculturales (patrones de consumo energético y de agua).

Factores o Vectores Ambientales

- **Suelo:** extensión territorial (Área), demarcación (municipalidades Distritales y/o caseríos), Geología, geomorfología, topografía. Caracterización de los suelos por su calidad y potencial de uso (agrícola, forestal, silvopastoril, etc.), uso actual, formas de tenencia y propiedad. Uso de fertilizantes, insecticidas e insumos químicos, contaminación se suelos por actividad industrial.
- **Atmósfera:** Clima, calidad de aire (Dióxido de Azufre, Monóxido de Carbono, Dióxido de Nitrógeno, Sufato de Hidrógeno, Ozono, etc), contaminación sonora – ruidos: límites máximos de emisiones sonoras. Caracterización de agentes contaminantes. Cantidad y calidad del parque automotor, emisiones industriales de gases.
- **Agua:** cuencas hidrográficas y cuerpos de agua, cantidad, calidad, disponibilidad del recurso agua (incluyendo reservorios naturales como los acuíferos), suministro y consumo de agua por los usuarios. Efluentes domésticos e inorgánicos, efluentes orgánicos (pe, sangre, suero lácteo).
- **Energía:** fuentes, suministro, índices de consumo.
- **Ecología y Biodiversidad:** tipos de ecosistema (desértico, tropical, sabana), Flora (bosques, vegetación natural, especies cultivadas), Fauna (especies amenazadas).

- **Otros recursos:** naturales, unidades paisajísticas, histórico-culturales (turísticos) clima, parques, jardines, etc.

- **Riesgos:** fenómenos naturales, efectos de cambios climáticos, contaminación por radiaciones iónicas (pe. cables de alta tensión).

Factores o Vectores Estructurales

- **Normatividad:** Marco normativo legal que rige el territorio en materia ambiental; Competencias y funciones asignadas por ley a las diversas instancias de la zona; problemas, conflictos y superposición o interferencia de funciones, roles y competencias.
- **Estructura Institucional:** Instituciones del Estado presentes en la zona (Gobiernos locales, Programas sectoriales del Estado Central que operan en la zona) Espacios de concertación y participación ciudadana normados por Ley y/o establecidos formalmente.
- **Tejido Organizacional:** Organizaciones locales de la Sociedad Civil organizada, ONGs que operan en la zona, Organizaciones comunitarias, organizaciones funcionales, redes organizacionales.
- **Instrumentos de gestión local:** Planificación estratégica, planes sectoriales de desarrollo, plan de desarrollo concertado, sistemas de inspección control y Monitoreo de Servicios, Gestión del desarrollo urbano, planificación, zonificación y control de

la expansión.

- **Configuración del territorio:** características del acceso y tenencia del recurso suelo, Caracterización de los usos que se le da al territorio y conflictos que se generan.
- **Gestión de servicios:** Salud, educación, limpieza pública, agua y alcantarillado, áreas verdes, recreación y esparcimiento, telefonía, comunicación radial y audiovisual, acceso a información, salubridad, protección al consumidor.
- **Movilidad:** Sistema de vialidad, infraestructura y medios de transporte.
- **Caracterización de ciclos y flujos de la ecología urbana,** pues estos requieren un tratamiento mas sectorial y corresponden a objetos diferenciados de gestión, como son:

o el ciclo del agua (captación, abastecimiento, usos, saneamiento, consumo, reutilización, etc.),

o el medio atmosférico (emisión de sustancias, transporte y difusión de contaminantes, concentraciones de los mismos, etc.),

o el ciclo de los residuos (generación y producción, valoración y reutilización, tratamiento, gestión, etc.)

o y la utilización de la energía (tipología, origen, distribución, consumo).

c) Diagnóstico de la Gestión Municipal Ambiental

Revisión de la gestión interna:

- Importancia del eje ambiental, estatus de los objetivos institucionales.
- Jerarquía del área, presupuesto, recursos humanos, logísticos, capacidad de incidencia.
- Reglamentos de funciones y manuales
- Procedimientos y prácticas Municipales

Instrumentos normativos:

- Ordenanza ambiental
- Inventario de ordenanzas que tengan que ver con temas ambientales
- Sistemas de permisos y licencias.

Instrumentos económicos:

- Sistemas de tasas y arbitrios por servicios y actividades que requieren del permiso municipal.
- Sistema de adquisiciones y licitaciones
- Sistema de multas e incentivos, en especial a actividades económicas de alto impacto ambiental.

Instrumentos reguladores:

- Sistemas de Planificación y Planes como el plan estratégico, plan de inversiones, planes reguladores, plan director de desarrollo urbano, planes de desarrollo rural, plan de desarrollo institucional, plan de desarrollo de capacidades, etc.
- Criterios para la priorización de obras y proyectos de desarrollo local en el presupuesto participativo.

Gestión de servicios municipales:

- **Gestión de residuos sólidos:** caracterización, composición y cantidad de residuos sólido por zonas y/o por origen de recolección, cobertura del servicio, sistemas tradicionales y alternativos, cobertura de los sistemas de tratamiento (tradicional y alternativo), rentabilidad de los sistemas alternativos, equipo utilizado.
- **Agua y alcantarillado:** fuentes, calidad del agua, tratamiento, distribución, efluentes domésticos e industriales, características

de los efluentes, tratamiento de efluentes.

- **Otros** como áreas verdes, ornato, protección al consumidor, salubridad, etc.
- **Aspectos gerenciales de la prestación del servicios, aspectos administrativos y financieros:** personal administrativo y operativo del servicio, supervisión y monitoreo, presupuesto, productividad, nivel de recaudación o pago del servicio versus subvención, etc.

Instrumentos de prevención:

- Sistemas y mecanismos de información, divulgación y educación ambiental de la ciudadanía
- Mecanismos preventivos y de control para la preservación de los recursos naturales, históricos, paisajísticos; de la salud humana (salubridad, saneamiento ambiental) y gestión de riesgos (accidentes), fenómenos naturales (sismos, precipitaciones), mapeo de zonas de riesgos y peligro (Inundaciones, derrumbes, huaycos, etc.)

La Matriz FODA es un instrumento que facilita el análisis del diagnóstico. Como el diagnóstico suele tener mucha información, se debe de extraer las características principales y más relevantes internas como externas vinculadas en este caso a las funciones vinculadas a la protección y cuidado medio ambiental.

A partir de estos parámetros se procede a elaborar la matriz FODA para el eje Medio Ambiental.

No debemos de olvidar que el foco del análisis FODA es la gestión municipal. El FODA permitirá evidenciar:

• **PUNTOS FUERTES:** potencialidades del Gobierno Local y oportunidades que brinda la comunidad.

• **PUNTOS DÉBILES:** debilidades y carencias de la administración Local para hacer frente a los problemas ambientales identificados.

Ejemplo de matriz FODA eje medio ambiental

FORTALEZAS	DEBILIDADES
<ol style="list-style-type: none"> Existencia del área de Gestión Ambiental con las divisiones de Limpieza Pública, Ornato y Educación Ambiental. Buen relacionamiento de la municipalidad con la población civil organizada y las instituciones ambientalistas. Existencia de instancias de coordinación entre la sociedad civil y la municipalidad Existencia de relleno sanitaria adecuadamente mantenido. Disponibilidad presupuestal para comprar equipos para el recojo de basura. 	<ol style="list-style-type: none"> Carencia de un Plan Integral de Gestión de Residuos Sólidos y un Plan de Rutas de Limpieza Pública. El personal municipal desconoce las técnicas agroecológicas para el mejoramiento de las áreas verdes, optándose por técnicas tradicionales, contradictorias al medio ambiente y de alto costo. Sistema de limpieza pública cubre solamente el 50% del distrito. Dificultades geográficas y urbanas (calles estrechas y empinadas) dificultan el recojo de basura con los camiones. Carencia de equipamiento suficiente para la gestión de residuos sólidos. Falta de interés de la autoridad municipal en mejorar el servicio de limpieza pública. Baja recaudación por el servicio de limpieza pública, no llega a cubrir ni el 30% del costo del servicio.

OPORTUNIDADES

1. Gran capacidad organizativa de la población.
2. Creciente incremento de de comités ambientales, de supervisores vecinales ambientales, de brigadas ecológicas y de comités ambientales escolares.
3. Existencia de experiencias exitosas de Reciclaje, Reuso y Lombricultura en colegios y en organizaciones sociales propiciados por la Cooperación Internacional.
4. Interés de instituciones privadas y empresariales para desarrollar programas de educación ambiental con la población.
5. Normatividad Nacional que demanda la implementación del Plan Integral de Gestión de Residuos Sólidos en el lapso de 2 años.
6. Disponibilidad de recurso hídrico para el sostenimiento en el riego de las áreas verdes (Río Mantaro).

AMENAZAS

1. Débil cultura de pago de la población por asumir los costos de sus arbitrios e impuestos.
2. Incremento de la cantidad de residuos sólidos generados diariamente por parte de la población.
3. Acumulación de RRSS en islotes urbanos, generalmente áreas verdes no implementadas, avenidas principales y mercados.
4. Bajo nivel educativo de la población y desinterés en el manejo ambiental.
5. Existencia de recicladores informales que generan más desorden.
6. Los espacios públicos destinados a las áreas verdes apetecibles y vulnerados por la presión y crecimiento urbano y otros usos.
7. Condiciones climatológicas desfavorables en verano y en estaciones calurosas para el buen desarrollo de las áreas verdes.
8. Características biológicas desfavorables, los suelos son pobres en materia orgánica por tanto baja fertilidad.

3.4. Determinación de los objetivos institucionales del POA

Los objetivos institucionales son los resultados deseados que expresan un propósito, que se espera alcanzar para un periodo determinado. Estos objetivos serán de corto plazo (un año) y tienen que estar alineados a los objetivos estratégicos territoriales del PDM (largo Plazo). En este caso siempre y cuando exista el PDM.

Los objetivos institucionales pueden ser de tres tipos:

- Generales, o lineamientos de política (gestión ambiental).

- Parciales, relacionados a una función específica del eje a la que también podemos llamar sub eje: (residuos sólidos)

- Específicos: que contribuye al logro del objetivo parcial (p.e. desarrollo de capacidades en los recursos humanos para mejorar la productividad en la disposición final de los residuos sólidos).

a) Determinación de los objetivos generales

La oficina de Planificación será la encargada de plantear preliminarmente los objetivos generales de cada eje temático al Alcalde, los cuales deberán estar articulados estrechamente con la visión del territorio y los objetivos estratégicos en cada eje de

desarrollo del PDM: económico, ambiental, físico espacial, social y político institucional. Para cada eje temático del PDM debemos de preguntarnos:

¿Cuál es el rol que le toca asumir a la municipalidad para lograr el objetivo estratégico territorial del PDM? Y ¿Qué puede hacer la municipalidad este año para avanzar hacia su cumplimiento?. A partir de estas respuestas se comenzará a definir preliminarmente los objetivos generales de la municipalidad, generalmente uno por cada eje o línea temática del PDM.

Los objetivos generales son los logros que para cada línea estratégica del PDM quiere lograr la municipalidad. Son grandes lineamientos orientadores de la gestión municipal y no necesariamente se cumplirán en un año de gestión.

Los objetivos generales se construyen a partir de la visión y objetivos estratégicos territoriales del PDM y/o Objetivo Estratégicos Institucionales del PEI. Los objetivos generales generalmente no corresponden a una sola área sino que tienen que ser gestionados de manera compartida y transversal por varias áreas de la municipalidad.

Para el eje Ambiental, se procederá de la misma forma. A continuación se muestra un ejemplo de planteamiento de objetivos institucionales municipales a partir de los objetivos estratégicos territoriales del eje vinculado al medio ambiente, al que se vinculan las funciones municipales de gestión

ambiental:

PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL (PDM) ⁹			PLAN OPERATIVO ANUAL MUNICIPAL (POA)
VISION	EJE	OBJETIVOS ESTRATEGICOS	OBJETIVOS GENERALES
...Sus ciudadanos viven en armonía con su ambiente, con aires, aguas y suelos limpios y con áreas verdes.	Medio Ambiente	Lograr un ambiente saludable y sostenible por medio del adecuado manejo de los residuos sólidos, los afluentes, el incremento de las áreas verdes y control de la contaminación	1. Promover una gestión ambiental saludable y sostenible.

Cuando NO existe PDM y/o PDI

Cuando no exista un PDM se formulará objetivos generales teniendo en cuenta ¿Cuál es el rol de la municipalidad respecto a cada eje o línea temática identificada en la fase de preparación del proceso?

En este caso se sugiere formular un planteamiento general, a manera de paraguas, y luego, una vez que se determinen los objetivos parciales ajustar y validar el objetivo general.

En cuanto al POA Municipal

Es de suma importancia que se establezcan objetivos generales en el

eje temático INSTITUCIONAL, relacionados a la mejora de la gestión de la institución municipal, producto de la evaluación de los problemas o retos que esta enfrentará para hacer eficiente la gestión. Por ejemplo, si la municipalidad tiene problemas financieros de iliquidez, que no permite asumir los costos de los servicios o pagar las planillas de los trabajadores, etc., un buen objetivo general puede ser “Avanzar hacia el saneamiento financiero de la municipalidad”. De este objetivo se pueden desprender diversos objetivos parciales y operativos, proyectos y acciones relacionadas.

⁹ Los objetivos estratégicos son tomados del Plan de Desarrollo Municipal Concertado, tal cual se expresan en el documento orientador. Para este ejercicio hemos tomado el caso real del Plan de Desarrollo de la Municipalidad de Villa El Salvador en Perú. A partir de estos se construyeron los objetivos generales municipales.

b) Determinación de los objetivos parciales

Los objetivos parciales son objetivos intermedios, alcanzables en un año y se vinculan con las funciones que cumple la municipalidad o en todo caso con los sub temas del eje ambiental: agua o residuos sólidos por ejemplo.

A partir del diagnóstico se debe de determinar si ¿La Municipalidad viene asumiendo función vinculadas



Para el caso del eje de gestión ambiental, un objetivo general común que encontramos en muchas municipalidades es por ejemplo: reducir la contaminación ambiental. También encontramos: mejorar la gestión del medio ambiente local etc.

al eje medioambiental? ¿Cómo lo realiza? ¿Cuáles son las prioridades que tiene? En el caso de Honduras se sugiere tomar en cuenta lo que establece la Ley de Municipalidades en cuanto a las funciones municipales vinculadas al medio ambiente.

FUNCIONES MUNICIPALES SEGÚN LA LEY VINCULADAS AL MEDIO AMBIENTE

- Ornato, aseo e higiene municipal.
- Construcción de acueductos, mantenimiento y administración del agua potable y alcantarillado sanitario y pluvial.
- Protección de la ecología, del medio ambiente y promoción de la reforestación.
- Prestación de servicios públicos locales. Y mediante convenio, los servicios prestados por el Estado o instituciones autónomas cuando convenga a la municipalidad.
- Coordinación de las medidas y acciones que tiendan a asegurar la salud y el bienestar general, en lo que al efecto impone el Código Sanitario, con las autoridades de Salud Pública.

En ese sentido sugerimos tomar los siguientes sub ejes (valido también para los casos en los que exista PDM, pues es posible que este instrumento no haya agotado todos los sub ejes en los que la municipalidad si interviene:

- **Residuos Sólidos**
- **Agua Potable y Alcantarillado**
- **Ornato y Áreas verdes**
- **Prevención de la contaminación**
- **Educación Ambiental**

Para cada sub eje debemos de determinar cuáles son los principales problemas o las demandas vinculadas (principalmente las demandas insatisfechas o nuevas¹⁰). A partir de estos problemas se identificarán los objetivos parciales del POA.

Los Objetivos parciales establecerán un propósito relacionado al problema o demanda insatisfecha de carácter específico que se desea atender, de cada sub eje y que contribuyen al objetivo general. Los objetivos parciales, que son los medios para lograr el objetivo general.

El Objetivo Parcial para cada sub eje temático, debe expresar un propósito que la municipalidad logre en un periodo de un (01) año. Se sugiere como máximo un objetivo parcial por cada sub eje temático.

10 Las demandas nuevas suelen devenir de proyectos que culminen el año en curso o que ya hayan culminado y necesiten de actividades de mantenimiento y administración.

Determinación de objetivos parciales,
identificando problemas o demandas vinculadas a cada sub línea.

Línea o Eje temático	Objetivo General	Sub línea	Problemas o demandas vinculadas a la sub línea	Objetivos Parciales del Plan Operativo
Medio ambiente	1. Promover una gestión ambiental saludable y sostenible.	Espacios públicos, ornato y áreas verdes	Baja implementación de zonas destinadas a áreas verdes.	1.1. Mejorar y ampliar las áreas verdes garantizando su uso y mantenimiento como espacios públicos municipales.
		Áreas verdes existentes no se encuentran bien mantenidas		
		Población no usa, ni se interesa en mantener las áreas verdes como espacios públicos destinados a la recreación.		

c) Determinación de los objetivos específicos

Los objetivos específicos son los objetivos operacionales del cual se derivarán los proyectos y actividades, es decir las acciones concretar que permitirán aterrizar toda la cadena de objetivos.

Estos tienen que estar directamente vincu-

lados a la situación real, tangible y actual. Por esta razón, para la determinación de estos objetivos se requiere contar con un diagnóstico actualizado, pues no solo basta determinar que se tiene que hacer, sino si es pertinente?, si hay condiciones en el entorno?, si es el momento adecuado o hay que esperar?, y cuando hay pocos recursos (como en la mayoría de las veces), priorizar qué hacer primero?. Esta determi-

nación sólo se puede hacer si se cuenta con un diagnóstico interno y externo actualizado y lo más verás posible ¹¹ .

Para la identificación de los objetivos específicos sugerimos identificar de la Matriz FODA temática medio ambiental: las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas que se vinculan a cada uno de los objetivos parciales del plan operativo.

Una vez determinados los objetivos específicos u operativos se sugiere presentar a las autoridades municipales y a los Directores y Jefes de Unidades y áreas a efecto de validarlas.

11 Aún cuando se cuente con un PDM aprobado, se sugiere que los objetivos específicos sean formulados a partir de la identificación de un diagnóstico actualizado (máximo 1 año de actualización previa).

Matriz para la identificación de objetivos específicos

Línea o Eje temático (A)	Objetivo General (C)	Sub línea (B)	Problemas o Demandas vinculadas a la sub línea (D)	Objetivo Parcial (E)	Debilidades y amenazas que impedirían llegar al objetivo general (acrecentan los problemas o dificultan se satisfagan las demandas) (F)	Fortalezas y Oportunidades que ayudan a llegar al objetivo general (resolver o enfrentar los problemas y/o a cubrir las demandas). (G)	Objetivos Específicos (H)
Medio Ambiente	1. Promover una gestión ambiental saludable y sostenible.	Espacios públicos, ornato y áreas verdes	Baja implementación de zonas destinadas a áreas verdes. Áreas verdes existentes no se encuentran bien mantenidas. Población no usa, ni se interresa en mantener las áreas verdes como espacios públicos destinados a la recreación.	1.1. Mejorar y ampliar las áreas verdes utilizando su uso y mantenimiento como espacios públicos municipales.	<ul style="list-style-type: none"> • Ocupación inadecuada de zonas establecidas como áreas verdes por ambulantes. • Acumulación de RRSS en áreas verdes • Bajo nivel educativo de la población y desinterés en el manejo ambiental. • El personal municipal desconoce las técnicas agro-ecológicas para el mejoramiento de las áreas verdes, optándose por técnicas tradicionales, contradictorias al medio ambiente y de alto costo. • Características biológicas desfavorables, los suelos son pobres en materia orgánica por tanto baja fertilidad. 	<ul style="list-style-type: none"> • Existencia del área de Gestión Ambiental con las divisiones de Limpieza Pública, Ornato y Educación Ambiental. • Disponibilidad de recurso hídrico para el sostenimiento en el riego de las áreas verdes (Río Manataro). • Creciente incremento de comités ambientales, de supervisores vecinales ambientales, de brigadas ecológicas y de comités ambientales escolares. 	1.1.1 Ampliar las áreas verdes del distrito aplicando nuevas técnicas agroecológicas y especies que se adecuen a las características climáticas y del suelo. 1.1.2. Promover la participación ciudadana para el mantenimiento de las áreas verdes existentes.

3.5. Determinación de los proyectos y actividades del POA

a) Determinación de los proyectos y actividades.

- Una vez definidos los objetivos operativos se deberán de seleccionar los proyectos ya actividades, que no son otra cosa que las “acciones que tenemos que hacer para poder cumplir los objetivos.

Para ello es necesario tener en cuenta la diferencia entre Proyectos y Actividades De la misma manera en la que se procedió para la formulación de los objetivos operativos, en un taller participativo¹² se organizaran grupos de trabajo para cada línea temática, desde donde se plantearán una primera lluvia de ideas de proyectos y actividades.

Luego se hará una primera selección de actividades y proyectos teniendo en cuenta:

- a) La relación a los objetivos operativos y generales, en términos de su pertinencia, costo aproximado, recursos financieros existentes etc.
- b) Se preferirán concluir con los proyectos que ya se han iniciado, y
- c) Se preferirá abordar proyectos nuevos que estén considerados en el PDM.

Las ideas de proyectos serán presentados en plenaria para su discusión y priorización.

¹² Se puede juntar en un solo taller la determinación de objetivos específicos y la identificación de programas y proyectos. Sin embargo sugerimos hacerlo separado a efectos de poder dar un tiempo para: a) Presentación de los objetivos generales y específicos al Alcalde, Directores y validarlos y b) permitir que las áreas determinen internamente los posibles proyectos y actividades, que serán presentadas y “negociados” en este segundo taller. Si bien los talleres participativos son importantes, estos deben ser realizados en momentos clave y contando con toda la información necesaria, caso contrario será una pérdida de tiempo en la medida que no se podrán tomar decisiones definitivas por falta de información o de la aprobación/ participación de los tomadores de decisiones.

A continuación se presenta un ejemplo de matriz que incluye objetivos y proyectos del POA.

PLAN OPERATIVO ANUAL MUNICIPAL (POA)

OBJETIVOS GENERALES	OBJETIVOS PARCIALES	OBJETIVOS ESPECÍFICOS U OPERATIVOS	PROYECTOS Y ACTIVIDADES	RESPONSABLE
1. Promover una gestión ambiental saludable y sostenible	1.1 Mejorar y ampliar las áreas verdes garantizando su uso y mantenimiento como espacios públicos municipales.	1.1.1 Ampliar las áreas verdes del distrito aplicando nuevas técnicas agroecológicas y especies que se adecuen a las características climatológicas y del suelo	<p>Proyectos ¹³</p> <p>1. Ampliación del Vivero Municipal Boca de Oso</p> <p>2. Habilitación de nuevas áreas verdes: bermas centrales de Av. Mayo, Central y de 5 parques. (incluye primera etapa de habilitación)</p> <p>3. Ampliación del canal de regadío hacia la zona este y mini planta de tratamiento.</p>	<p>Infraestructura (U. Obras Públicas)</p> <p>Remodelación y habilitación de infraestructura (U. Obras Públicas). Arborización (U. Ornato y áreas verdes)</p>
		1.1.2. Promover la participación ciudadana para el mantenimiento de las áreas verdes existentes.	<p>Actividades</p> <p>1. Mantenimiento de áreas verdes.</p> <p>2. Administración u mantenimiento del vivero y del cana el de regadío</p> <p>Proyecto: 3. Concurso Mi parque vecinal</p>	<p>U. Ornato y U. Áreas verdes.</p> <p>U. Educación Ambiental.</p> <p>Apoyo en convocatoria U. Participación vecinal.</p>

Al final del taller se realiza una priorización de proyectos y actividades. El área de Planificación organizará los objetivos, las actividades y proyectos que asumirían cada AREA MUNICIPAL y entregará el listado a las áreas correspondientes para que elaboren las fichas técnicas.

b) Elaboración de las Fichas Técnicas de proyectos

A partir de los proyectos identificados y priorizados, cada área elaborará una ficha de proyecto según su grado de competencia y función. Este trabajo será asesorado por el área de Planificación.

La elaboración de la ficha técnica, se podrá apoyar en las siguientes preguntas, cada una de ellas está referido a los componentes de una ficha clásica de proyecto:

¿QUE se quiere hacer?

Ayuda a precisar el proyecto que corresponde para el logro del resultado esperado.

¿CUANTO se va a hacer?

Define la cantidad unitaria de bienes o servicios que se prevé obtener con los proyectos definidos.

¿CUANDO se va a hacer?

Indica el momento oportuno de realización, que implica su calendarización, considerando fecha de inicio y término y precisando su duración real en las fechas establecidas.

¿QUE ACCIONES precedentes son necesarias?

Ayuda a conocer oportunamente las actividades previas que son necesarias como requisitos para que sea válida la realización del proyecto que se está programando.

¿QUIEN va a ejecutar el proyecto?

Tener claro quién es el responsable personal del proyecto ayuda mucho para su realización y control, aunque ésta requiera de varias personas para su cumplimiento.

¿CUANTO va a costar?

Saber cuánto costará el proyecto sirve para tomar las previsiones financieras necesarias y elaborar el presupuesto del proyecto.

¿Cómo se va a financiar?

Tener claro de donde van a salir los recursos, es decir las fuentes para cubrir el presupuesto.

c) Elaboración de los Planes Operativos de cada Unidad y Dirección

A partir de las Fichas Técnicas de los proyectos y actividades cada dirección elaborará y presentará al Área de Planificación y Presupuesto los POA de cada área.

En el POA se deberá de establecer para cada objetivo general y específico, las actividades o proyectos, las metas que es la forma en cómo mediremos que se ha cumplido la actividad, el cronograma trimestral, los recursos necesarios, el presupuesto, el financiamiento y el área responsable.

Modelo de Formato de Plan Operativo Municipal

Dirección: Unidad:

Objetivo General

Objetivo Especifico u Operativo

Actividades o Proyectos	Metas	Cronograma				Recursos	Presupuesto	Financiamiento	Responsables
		1	2	3	4				

d) Consolidación del POA Municipal

El área de Planificación se encargaran del acopio, revisión de los POA de cada área, el ajuste ¹⁴, consolidación y formulación final del POA (incluyendo el presupuesto) que será presentado por el Alcalde al Consejo Municipal para su respectiva aprobación.

3.6. Aprobación, implementación

y monitoreo del POA

a) Aprobación del POA

Una vez elaborada la propuesta final del POA, este será presentado por el Alcalde y sustentado por los responsables de su

14 Teniendo en cuenta: por un lado las prioridades de la Gestión Municipal (tanto a nivel estratégico PDM y PEI, como la voluntad política de las autoridades) y por otro el presupuesto municipal (generalmente restrictivo).

formulación ante la Corporación Municipal, la cual emitirá el correspondiente Acuerdo de aprobación del POA del próximo ejercicio anual de gestión. Una vez aprobado el POA por la Corporación Municipal, el Alcalde debe promulgar el POA en dentro del plazo establecido.

b) Difusión

Luego de aprobado el POA este deberá ser difundido al interno de la municipalidad y a la comunidad.

Es importante garantizar que todas las áreas cuenten con un ejemplar del POA, tanto en versión impresa como electrónica.

Se sugiere hacer una reunión para socializar el POA final, establecer los mecanismos de monitoreo y los Comités temáticos de coordinación.

Para la difusión a la comunidad e instituciones es importante aprovechar los medios de comunicación masiva del municipio, se publicarlo en la página web de la municipalidad.

Para ello se debe prever el desarrollo de estrategias de difusión masivas, donde los contenidos del POA municipal podrían darse a conocer a través de cuatro actividades de difusión informativa:

- **Publicación en los diarios locales**
- **Elaboración y Difusión de cartillas informativas**
- **Difusión Radial**
- **En reunión con los Comités de desarrollo e instancias participativas.**

Esta actividad tiene por objeto que los actores sociales del municipio internalicen la corresponsabilidad de la gestión municipal

c) Seguimiento y evaluación

El área de Planificación será la responsable del seguimiento o monitoreo de la ejecución del POA. Para ello se deben crear espacios para el monitoreo y ajuste oportuno de los proyectos o iniciativas municipales, para lo cual se propone la creación de Comité de Seguimiento al POA.

Este será un espacio de coordinación en el que participan los responsables de las diferentes áreas de la municipalidad

También se recomienda realizar reuniones **(por lo menos dos veces al año)** con todos los funcionarios municipales a fin de informar las actividades programadas y exponer los resultados de estos.

CAPITULO 4

GUIA PRÁCTICA PARA FORMADORES EN EL MANEJO DEL MANUAL

4.5. Presentación

A continuación se brindan instrucciones para que, aplicando la guía un especialista pueda desarrollar un proceso de Capacitación y Asistencia Técnica a la municipalidad para la formulación y aprobación del POA, en particular del eje ambiental.

Debe entenderse que el instructivo no es una RECETA, por lo tanto todas las instrucciones y recomendaciones deberán de ser validadas y ajustadas a la realidad local (tanto características del territorio como de la propia gestión municipal).

Antes de pasar a los siguientes temas debemos de tener en claro las diferencias entre algunos conceptos:

Capacitación:

Concebida como una transferencia de conocimientos a los capacitados que motiva la reflexión y análisis que contribuye a desarrollar capacidades y competencias previamente establecidas. Las modalidades de la capacitación son muy variada, comprenden: charlas, seminarios, cursos, pasantías y programas a distancia, entre otros.

Asistencia Técnica

Consiste en la utilización de las capacidades que posee un especialista para resolver un problema específico dentro de un proceso en ejecución. Con la asistencia técnica se detectan y estudian problemas específicos para plantear soluciones y se consiguen cambios. Implica un acompañamiento más personalizado del asesor o equipo asesor, quien aporta directamente a identificación de la solución del problema, así como su implementación o puesta en marcha (mayor involucramiento).

Es imprescindible que durante la Asistencia Técnica se desarrollen capacidades (principalmente habilidades y actitudes) y competencias (puesta en práctica de las capacidades).



4.6. Definiendo los objetivos

Para desarrollar un proceso efectivo de Capacitación y Asistencia Técnica es imprescindible determinar de antemano cuáles son los objetivos: ¿Para qué hacemos la capacitación y asistencia técnica a la municipalidad? Esto para diferenciar de muchos especialistas que prefieren levantar información y elaborar directamente ellos el Plan Operativo a manera de consultoría y luego entregarlo y validarlos.

Para efectos del instructivo pensamos que el proceso de Capacitación y Asistencia Técnica debe tener los siguientes objetivos, que guiarán la metodología (descrita en la primera parte) y la labor de los asistentes técnicos y capacitadores (que se explican grosso modo en esta segunda parte).

Objetivo 1: “Lograr la formulación adecuada del POA Municipal, de tal manera que cumpla su función de instrumento orientador”.

Concebimos este proceso de formulación del POA como un momento privilegiado, pues en gran medida determina lo que la municipalidad realizará en un año de gestión, por lo tanto de la calidad del POA dependerá en gran medida la oportunidad, eficiencia y eficacia de la gestión. Para ello el asesor debe de garantizar la consistencia metodológica del proceso, rigurosidad y su futura utilidad. Es decir garantizar que sea un instrumento que se apegue a la realidad.

Objetivo 2: “Desarrollar capacidades en la municipalidad para la formulación del POA Municipal, enfatizando en la gestión ambiental”

Pero además de asegurar que se cuente con un buen instrumento se debe de garantizar que los funcionarios de la municipalidad aprenda (conocimientos y habilidades) a formularlo de manera autónoma (sostenibilidad). Para ello se debe de tener presente que quien debe liderar el proceso es el área de Planificación y Presupuesto y no el consultor. La labor del consultor es brindar apoyo al área para que cumpla su función¹⁵. Asimismo se ha propuesto trabajar con un equipo municipal, que al provenir de diferentes áreas se enriquecería con la multidisciplinariedad y disminuiría los efectos negativos de la alta rotación de personal que se da en las municipalidades.

Objetivo 3: “Institucionalizar el proceso de formulación del POA en la municipalidad”

Los recursos de la cooperación o los destinados a financiar capacitación y asistencia técnica son cada día más limitados por lo que todos los procesos que apoyemos deben de apuntar a que la institución aprenda e institucionalice procesos que permitan continuar realizando aquello en lo que los asesoramos de forma independiente. Para ello además de que los funcionarios municipales aprendan, se requiere que la municipalidad se dote de estructuras que

permitan que año a año se de este proceso: por ejemplo la creación del área de planificación y la inclusión de la función de formulación del POA en el ROF y MOF Municipal, la aprobación e incorporación de instrumentos como la Directiva para la formulación del POA.

Este objetivo probablemente requiera de una intervención más profunda que el acompañamiento para formular el POA e implica hacer incidencia política en las autoridades al más alto nivel, dotar de infraestructura, gestionar alianzas externas, etc.

4.7. Del equipo de capacitación y Asistencia técnica

La determinación del “equipo asesor” ¹⁶ que se encargará del soporte técnico es un paso importante. La dimensión del equipo dependerá del tamaño de la municipalidad y de la magnitud del servicio mismo (puede ser para la formulación del POA de toda la municipalidad o solamente del eje de Gestión Ambiental).

Pero en términos generales el equipo asesor (o la persona ¹⁷) que brinden AT deberán cumplir con las siguientes competencias.

15 Eventualmente si no se cuenta con capacidades o recursos municipalidades algunos componentes como el diagnóstico, o la elaboración de las fichas técnicas pueden elaborarse por fuera mediante consultorías. Pero la determinación de objetivos, proyectos y actividades la deben realizar las autoridades y funcionarios municipales.

16 No debemos confundir “equipo asesor” son los asesores externos que brindarán capacitación y asistencia técnica a la municipalidad para la formulación del POA. El “Equipo Técnico” está conformado por miembros (funcionarios y trabajadores) de la misma municipalidad, que representando a su área conducirán el proceso.

17 Si bien muchos programas de desarrollo de capacidades encargan la labor de C&AT a un sólo especialista o asesor, como veremos en el cuadro de competencias es muy difícil que una sola persona concentre todas los conocimientos, habilidades y actitudes necesarias. Por lo que, en casos en que solo se cuente con una persona que haga las labores de capacitación y asesoría técnica directa a la municipalidad, se recomienda que la institución provea de expertos (pueden ser consultores externos contratados por horas) que manejen el tema de Gestión municipal y/o Gestión Ambiental que puedan asesorar al asesor técnico en temas específicos, resolver problemas, etc.

Competencias del Equipo Asesor Técnico para la Formulación del POA Eje Ambiental

Conocimientos	Habilidades	Actitudes
Gestión municipal, en especial en procesos de planificación territorial y municipal.	Manejo de metodologías de capacitación de adultos y facilitación (técnicas de lluvia de ideas, metaplan, etc).	Analítico y Proactivo.
Conocimiento básico de conceptos medio ambientales: protección ambiental, contaminación, biodiversidad y ecología	Técnicas de negociación y manejo de conflictos.	Capacidad de trabajo en equipo.
Gestión municipal medio ambiental: normatividad, funciones municipales vinculadas, gestión de servicios públicos municipales, etc.	Metodologías de asesoría y asistencia técnica.	Habilidad para relacionarse con autoridades municipales e incidir políticamente.
Conocimiento básico de experiencias exitosas municipales en gestión ambiental de territorios similares.	Manejo de instrumentos municipales de gestión.	Habilidad para comunicar y capacidad pedagógica.

4.8. Metodología de Capacitación y Asistencia técnica

A continuación se detalla paso a paso las labores de capacitación y/o asistencia técnica para la formulación del POA Municipal – eje medio ambiental.

a) Organización del proceso:

La primera etapa consiste en el establecimiento de condiciones de colaboración entre la institución (o especialista) que brindará el servicio de soporte técnico y la municipalidad.

Definitivamente el mejor escenario es cuando la municipalidad solicita y paga por el servicio, pues demuestra un interés y valoración de la utilidad del instrumento.

En el otro extremo se encuentran los casos en los que el servicio se da a interés de la institución que brindará el servicio (generalmente un programa de la cooperación internacional o similar).

En estos casos se debe de:

- **Iniciar el proceso sensibilizando a las autoridades municipales, principalmente al Alcalde a efectos que brinde la autorización y recursos humanos y financieros para el proceso.** Si se hace un convenio o similar con la municipalidad debe quedar claro los compromisos de la municipalidad.
- **Es importante comprometer también a algunos funcionarios, Principalmente al Gerente o Director Municipal y al responsable de Planificación y Presupuesto.**

Es imprescindible que estos funcionarios se comprometan a avalar (y dirigir) el proceso, a gestionar su aprobación y luego usarlos durante la gestión y monitorear su implementación.

- **Recomendamos que antes de iniciar la C&AT se identifique los antecedentes:** p.e., no será igual el proceso para una municipalidad que ya tiene una práctica de planificación municipal previa que para una que lo realizará por primera vez, pues probablemente en la segunda se tenga que profundizar en la “transferencia de conocimientos”.

También es bueno identificar las percepciones de los funcionarios frente al proceso de formulación y al instrumento. Por ejemplo en muchos municipios se crean serias resistencia durante el proceso de formulación que consume mucho tiempo, es muy exigente metodológicamente (muy

difícil), o tiene muchos momentos participativos que consumen tiempo retrasando las labores, pero luego de aprobado el documento queda en un archivo o file y nunca más es usado o revisado por la ausencia de monitoreo.

- **Finalmente hay que tomar en cuenta que esta fase de organización toma su tiempo, la negociación con las autoridades y firma de convenio o contratos suele llevar su tiempo pues pasan por procedimientos establecidos.** Por lo tanto sugerimos planificar bien el tiempo antes a efectos de no correr con el proceso de formulación y poder culminar el plan operativo antes de lo previsto por la ley de municipalices.



- **Luego apoyará la elaboración de la directiva.** Sugerimos usar el formato del anexo 1.

Es importante que la directiva se valide con el área de planificación, que se aprobada por el Director Municipal y por el Alcalde.

- **Como parte final de esta etapa (que suele demorar entre 3 a 5 semanas) se realizará un curso de formación para el equipo municipal: este curso tiene por objeto transferir capacidades básicas para la formulación, transferir herramientas metodológicas y validar la directiva (e implícitamente la metodología de la formulación).**

El curso es importante pues permite sensibilizar y despertar el interés de los miembros del equipo técnico en el proceso, generando el compromiso para la conducción y liderazgo al interior de sus propias áreas (las áreas de los miembros del equipo técnico). En el punto 5.5 se presenta el programa del evento clásico de capacitación en el anexo 2 se presenta un estudio de caso que puede ser usado en la capacitación.

c) C & AT durante la Diagnóstico:

En lo referente al diagnóstico hay dos posibilidades:

- **La primera es que el equipo técnico municipal sea el que se encargue de hacer el diagnóstico con el apoyo del asesor técnico.** Esto requiere un despliegue de soporte

técnico pues se deben de transferir metodologías para levantar, organizar y analizar la información.

- **La segunda que es cuando se contrata los servicios de terceros para realizar la tarea.** Existe una tercera posibilidad de que sea el asesor el que realice el diagnóstico pero nosotros no la recomendamos pues podría desviar los objetivos del servicio ligados al desarrollo de capacidades en el equipo.

Finalmente una vez que esté el diagnóstico elaborado se puede trabajar las matrices FODA de cada eje temático, en particular el ambiental. Este se trabaja con el equipo técnico municipal quienes participan en la realización del FODA del eje ligado al área municipal en la que laboran y con el resto de colaboradores de las áreas (o una delegación). Este será el primer momento participativo con funcionarios y trabajadores que no forman parte del núcleo del equipo técnico municipal y el área de Planificación.

d) C & AT durante la formulación de objetivos:

Para la formulación de los objetivos se tienen hasta 3 momentos:

- **Soporte técnico para la formulación de los objetivos generales y parciales.** Esta es probablemente la etapa que requiere de mayor manejo metodológico del asesor o equipo asesor. La determinación de objetivos se hace en base al manual, en una

reunión de gabinete con el equipo técnico, el Gerente Municipal (imprescindible) y el de Planificación y Presupuesto. Se sugiere que el equipo asesor revise previamente otros ejemplos de formulación de otras ciudades similares y que tengan mayor experiencia en el tema ambiental¹⁸.

- En un momento intermedio los objetivos generales deben de ser aprobados - preliminarmente - por el Alcalde y/o la Corporación Municipal. Para ello el equipo asesor podrá realizar labores de lobby, intermediación, etc.

- Luego para la formulación de los objetivos específicos se realiza un taller participativo donde se presentan previamente los objetivos generales aprobados por el Alcalde y se elaboran los objetivos parciales. A partir de estos y tomando como base las matrices FODA por ejes temáticos elaboradas en el taller anterior, se construyen los objetivos específicos u operativos. Para el taller es vital tener a mano el balance del año pasado, reportes del avance del POA del año en curso. A este taller se convoca además del equipo técnico municipal, también a funcionarios y trabajadores de las áreas. En este taller se aprovecha para identificar los proyectos y actividades.

e) C & AT durante la determinación de proyectos y actividades y consolidación del POA:

- Generalmente en el mismo taller que se determinan los objetivos específicos.

- Luego del taller se determinan los proyectos y actividades que se realizarán. Los miembros del equipo deberán de construir las fichas técnicas. Para este efecto se hará uso de la Guía y las matrices de ficha técnicas de proyecto que se presentan a manera de anexo.

- Se consolidará el POA y se facilitará su aprobación

18 No se descarta que en alguna municipalidad con experiencia en prácticas participativas la determinación de objetivos generales y parciales se haga de forma participativa en un taller ampliado donde participen los miembros del equipo técnico y sus demás colegas. Esto requiere manejo de herramientas metodológicas y no evade la necesidad de que estos objetivos tengan que ser aprobados o ratificados por el Alcalde o la Corporación Municipal.

PROCESO DE FORMULACIÓN DEL POA MUNICIPAL - EJE AMBIENTAL

PROCESO		Actividades realizadas por el equipo municipal					Soporte técnico al proceso	
Paso	Actividad	Responsable	Metodología	Procedimiento	Participantes	Cronograma	Actividades de Capacitación y Asistencia Técnica	
0. Organización del proceso	0.1						Establecimiento de compromiso con autoridad municipal para iniciar el proceso	
	0.2					uno o dos meses previo al inicio del servicio	Diagnóstico rápido de los antecedentes de planificación operativa municipal, percepciones de los funcionarios municipales y establecimiento de primeros contactos con área de planificación y áreas vinculada al medio ambiente.	
1. Preparación	1.1	Área de Planificación	Gabinete	Elaboración de propuesta de plan de trabajo, coordinación con Alcalde.		Primer mes	Presentación del Plan de Capacitación y asesoría identificando a cada paso del proceso de formulación que tipo de apoyo brindará el equipo asesor, las actividades, quienes participarán, etc.	
	1.2	Área de Planificación	Gabinete	Revisión de PDM, PEI, Coordinación.	Alcalde y Director Municipal	Primer mes	En una reunión de gabinete con la participación del Director Municipal y de ser posible los otros directores de línea, asesoría y apoyo la conformación del equipo técnico municipal y de las líneas o ejes estratégicos. Previa a esta actividad el asesor debe haber estudiado el PDM (si existiese)	
	1.3	Director Municipal y Área de Planificación	Gabinete	Reunión con los Directores de las diferentes áreas se determinará el equipo	Alcalde y Director Municipal y Directores de Línea, jefes de unidades de asesoramiento y apoyo	Primer mes	Dependiendo de las capacidades del área de planificación el asesor técnico puede apoyar en la elaboración de la Directiva adecuando una previa de la misma municipalidad y/o tomando la que presentamos como ejemplo en el anexo 1.	
	1.4	Área de Planificación	Gabinete	Coordinación con Director Municipal		Primer mes	Al equipo técnico municipal para desarrollar habilidades, transferir herramientas metodológicas y conceptos básicos para conducir el proceso de formulación del POA al interior de sus áreas y conjuntamente con la Gerencia de Planificación.	
	1.5	Asesor técnico y área de planificación	Taller de capacitación	capacitación y práctica con estudio de caso. Validación de la metodología	Equipo técnico	Primer mes		

PROCESO DE FORMULACIÓN DEL POA MUNICIPAL - EJE AMBIENTAL (parte 2)

Actividades realizadas por el equipo municipal				Soporte técnico al proceso				
PROCESO	Paso	Actividad	Responsable	Metodología	Procedimiento	Participantes	Cronograma	Actividades de Capacitación y Asistencia Técnica
2. Diagnóstico	2.1	Balace de ejecución POA	Unidad de Planificación y Unidad de Presupuesto	Gabinete y talleres (o reuniones) participativos al interior de las áreas	Planificación y presupuesto entregan información. Los miembros del equipo técnico elaboran los diagnósticos. Se sugiere reuniones participativas por cada línea temática (socialización y ajuste) con la participación de otros funcionarios. Área de Planificación brinda asesoría metodológica.	Además de los miembros del equipo técnico se deberá de promover la participación de otros funcionarios municipales para enriquecer los diagnósticos de cada línea temática.	Segundo mes	El diagnóstico puede ser realizado por el mismo equipo municipal, en este caso el asesor deberá de asistir metodológicamente al equipo técnico municipal y a las áreas para el levantamiento, procesamiento y análisis de la información. Pero también en municipalidades con poca capacidad operativa este servicio se puede tercerizar a un externo mediante una consultoría.
		Diagnóstico territorial por eje temático	Equipo Técnico POA					
		Diagnóstico de interno municipal	Área de Planificación, Equipo Técnico POA					
	2.2	Elaboración de la matriz FODA - eje ambiental	Equipo Técnico POA	Talleres al interior de las áreas, una por cada línea temática	os funcionarios de las áreas involucradas en el eje temático MEDIO AMBIENTE elaborarán la matriz FODA utilizando la información del Diagnóstico	Una vez concluido el diagnóstico en reuniones o talleres por eje temático, con los funcionarios de áreas se realizan las matrices FODA por eje temático.		
3. Determinación de los objetivos institucionales	3.1	Determinación de objetivos generales	Director Municipal, Área de Planificación, Equipo Técnico POA	Reuniones participativas a nivel de equipo técnico POA	Se construyen los objetivos generales para cada línea o eje temático definido en 1.2.	Miembros del equipo Técnico	Tercer mes	Esta es probablemente la etapa que requiere de mayor manejo metodológico del asesor o equipo asesor. La determinación de objetivos se hace en base al manual, en una reunión de gabinete con el equipo técnico, el Gerente Municipal (imprescindible) y el de Planificación y Presupuesto. Se sugiere que el equipo asesor revise previamente otros ejemplos de formulación de otras ciudades más desarrolladas en el tema ambiental. Una vez definido los objetivos generales y parciales, estos deben de ser aprobados - preliminarmente - por el Alcalde y/o la Corporación Municipal.
		Determinación de los objetivos parciales	Director Municipal, Área de Planificación, Equipo Técnico POA	Reuniones participativas a nivel de equipo técnico POA	Los objetivos parciales se determinan a partir de los sub ejes (a partir de las funciones), previa identificación de los problemas. Se sugiere abordar los siguientes sub ejes (ajustar de acuerdo a realidad local): a) Residuos Sólidos, b) Agua Potable y Alcantarillado, c) Ornato y Áreas verdes, d) Prevención de la contaminación y e) Educación Ambiental. Es recomendable que los objetivos generales y parciales sean validados por el Alcalde y Director Municipal	Miembros del equipo Técnico	Tercer mes	
	3.2	Determinación de los objetivos específicos y operacionales	Área de Planificación, Equipo Técnico POA	Taller participativo con funcionarios de las diferentes áreas y unidades	Se presentan las matrices FODA temáticas (en este caso las del eje ambiental), se presentan los objetivos generales y parciales aprobados por el Alcalde. Se puede ajustar los objetivos parciales. Trabajando en grupos temáticos se formula los objetivos específicos. Para ello se apoyarán el la matriz FODA identificando las F.D. O y A vinculadas a cada objetivo parcial. Área de Planificación y Equipo Técnico POA	Funcionarios clave, responsables de unidades y direcciones de línea, apoyo y asesoramiento. También se debe incluir a regidores y Alcalde.	Tercer mes (taller de 7 horas de duración)	Se realiza un taller participativo donde se presentan los objetivos generales y parciales aprobados por el Alcalde (pudiendo ajustarse los parciales), a partir de allí se determinan los objetivos específicos u operativos. En este taller se aprovecha para identificar los proyectos y actividades. Para el taller es vital tener a mano el balance del año pasado, reportes del avance del POA del año en curso.

PROCESO DE FORMULACIÓN DEL POA MUNICIPAL - EJE AMBIENTAL (parte 3)

PROCESO		Actividades realizadas por el equipo municipal					Soporte técnico al proceso	
Paso	Actividad	Responsable	Metodología	Procedimiento	Participantes	Cronograma	Actividades de Capacitación y Asistencia Técnica	
4. Determinación de proyectos y actividades	4.1 Identificación de proyectos y actividades	Área de Planificación, Equipo Técnico POA	Taller participativo con funcionarios de las diferentes áreas y unidades	A partir de los objetivos generales y específicos "aprobados", los funcionarios municipales organizados en grupos temáticos identificarán los proyectos y actividades que se requerirán para cumplir los objetivos propuestos. Luego de la presentación de los resultados de los grupos de trabajo se priorizarán los proyectos y se identificarán	Funcionarios clave, responsables de unidades y direcciones de línea, apoyo y asesoramiento. También se debe incluir a regidores y Alcalde.	Cuarto mes (taller de 7 horas de duración)	Generalmente en el mismo taller en el que se identifican los objetivos específicos.	
	4.2 Elaboración de las Fichas Técnicas	Responsables de cada área, unidad o dirección	Gabinete	Los responsables de cada área y unidad elaborarán las Fichas Técnicas de los proyectos asignados a su área.	Responsables de áreas: Direcciones, unidades, divisiones de línea, apoyo y asesoramiento.	Cuarto mes.		
	4.3 Elaboración de los POA por cada Dirección, Unidad.	Responsables de cada área, unidad o dirección, con la asesoría de los miembros del equipo técnico.	Gabinete	Los responsables de cada Dirección consolidarán la información de las Fichas Técnicas en la Matriz POA de su dirección.	Responsables de áreas: Direcciones, unidades, divisiones de línea, apoyo y asesoramiento. Con la participación de otros funcionarios	Cuarto mes	El equipo asesor brindará asesoría para la elaboración de las fichas técnicas, la elaboración y consolidación del POA.	
	4.4 Consolidación del POA Municipal	Área de Planificación	Gabinete	El área de planificación consolidará los POA de las diferentes áreas.		Cuarto - Quinto mes		
5. Aprobación del POA	5.1 Aprobación del POA	Corporación Municipal	Cesión de Regidores	El Alcalde y/o el Director Municipal presenta ante la Corporación el POA municipal consolidado para su aprobación		Quinto mes.		
	5.2 Difusión	Área de Planificación (al interno). Relaciones Públicas y Comunicaciones (al externo)				A partir de aprobado el POA	En teoría el servicio de soporte técnico culmina con la consolidación, pero es importante que el equipo asesor pueda apoyar en la aprobación del POA (haciendo lobby, intermediando y presentando el POA) y luego que asesore el seguimiento y evaluación.	
	5.2 Seguimiento y Evaluación	Área de Planificación y Presupuesto	Gabinete y participativo			Durante todo el año que se ejecuta el POA		

BIBLIOGRAFÍA

MARTELINI, Giorgio. 1995. Manual de Gestión Ambiental Municipal. Asociación Chilena de Municipalidades, con el apoyo de: Fundación Fiedrich Ebert, Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional. Chile.

Municipalidad de Villa El Salvador. 2005. Plan Integral de Gestión de Residuos Sólidos. Eco Ciudad y Municipalidad de Villa El Salvador.

PENIDO José, et all. .2006. Manual de Gestión Integrada de Residuos Sólidos Municipales, en ciudades de América Latina y El Caribe. Primera Edición. Ministerio del Medio Ambiente de Italia, Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo – Canadá, Instituto Brasileño de Administración Municipal. Adaptación del Manual de Gerenciamiento integrado de RRSS, 2001.

ROJAS, Luis. 2008. Manual para la Elaboración del Plan de Desarrollo Municipal. Programa de Descentralización y Fortalecimiento Municipal – Municipios Democráticos. Guatemala

ZAMALLOA, Elizabeth y DIAZ PALACIOS, Julio. 2005. Guías Metodológicas para la Gestión Ambiental. Foro Ciudades para la Vida, con el apoyo del DED – Alemania.

Instrumentos de Gestión consultados

Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente de Honduras – SERNA. 2007. Plan Estratégico Institucional PEI 2006 – 2010. Unidad de Planeación y Evaluación de la Gestión – UPEG. Programa PRO-MESAS. Actualización al 2007.

Consejo Nacional de Agua Potable y Saneamiento – CONASA. 2005. Plan Estratégico de Modernización del Sector Agua Potable y Saneamiento. PEMAPS.

Normatividad Nacional.

Congreso Nacional. Ley de Municipalidades (Decreto No. 134 - 90)

Congreso Nacional. Ley General del Ambiente (Decreto No. 01-93)

Congreso Nacional. Ley Marco del Sector Agua Potable y Saneamiento (Decreto No. 118 - 03)

Congreso Nacional. Ley Forestal, áreas protegidas y vida silvestre (Decreto No. 156 - 07)

ANEXO 1.

DIRECTIVA PARA LA FORMULACION DEL PLAN OPERATIVO ANUAL (POA)

1. OBJETIVOS

1. Establecer las pautas para el proceso de formulación del Plan Operativo de la Municipalidad de.....para el año 2010.
2. Contar con un instrumento de gestión que permita viabilizar el logro de los objetivos establecidos en el Plan de Desarrollo Municipal y permita atender las principales demandas de la población, así como avanzar hacia la excelencia en la gestión municipal.

2. BASE LEGAL

1. Ley de Municipalidades.
2. Acuerdo N°..... de fecha..... que aprueba el Plan de Desarrollo Municipal
3. Acuerdo No.de fechaque aprueba el Plan Estratégico Institucional Municipal de.....
4. Otros.

3. AMBITO DE APLICACION

La presente Directiva es de aplicación para todas las Unidades Orgánicas que conforman la Estructura Orgánica de la Corporación Municipal.

4. DEFINICIONES

Para efectos de la formulación del Plan Operativo Anual 2010 es necesario definir los conceptos que serán utilizados durante el proceso de elaboración del presente documento:

Plan Operativo Anual (POA): Es un documento de gestión a corto plazo que organiza, orienta, armoniza y prioriza las actividades y proyectos que la institución municipal propone ejecutar durante un año fiscal, los cuales deben diseñarse y ejecutarse dentro el marco del Plan de Desarrollo Municipal y el Plan Estratégico Institucional Municipal.

Formulación: Proceso en el cual se establece el procedimiento, el Diagnostico de la situación actual, se define la problemática y se definen alternativas priorizándose las acciones a realizar, programando los recursos necesarios para su ejecución.

Meta: Indicador de cumplimiento, establece de manera cuantitativa lo que se quiere lograr con la acción del proyecto, tiene dos componentes, la unidad de medida y la cantidad. Por ejemplo:

- Nombre del Proyecto: Pavimentación de la 10^o Avenida, Calle 11

- Meta: 10 (cantidad) km. (unidad de medida)

Unidad de Medida: Es la magnitud que se utilizará para medir un determinado resultado a lograr en función de cierto objetivo operativo.

Unidad Orgánica: Parte de la Estructura Orgánica de la municipalidad, a través del cual se desarrollan un conjunto de funciones especializadas, coherentes y articuladas de acuerdo a lo establecido en el Reglamento de Organización y Funciones de la municipalidad.

Visión: Describe un escenario deseado que se construye para el largo plazo

Misión: La Misión puede ser definida como la imagen actual que enfoca los esfuerzos que realiza la institución para conseguir sus propósitos fundamentales.

FODA: Es una herramienta de análisis de nuestras Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas. Nos permite identificar y evaluar los factores positivos y negativos del “ambiente externo” y “ambiente interno”, con el objetivo de transformar los sueños en realidad, utilizando nuestras fortalezas, disminuyendo nuestras debilidades, aprovechando las oportunidades y evitando las amenazas.

Fortalezas: Describe las capacidades humanas y materiales con las que cuenta la institución para aprovechar al máximo las ventajas existentes y enfrentar con mayores posibilidades de éxito las posibles amenazas.

Debilidades: Son las limitaciones o carencias de habilidades, conocimientos, información, recursos humanos y recursos financieros que padece la institución que

impiden el aprovechamiento de las oportunidades y que no permiten defenderse de las amenazas.

Oportunidades: Son situaciones o factores socioeconómicos, políticos o culturales externas a la institución, cuya particularidad es que son factibles a ser aprovechados y que favorecen el cumplimiento de la Visión.

Amenazas: Son factores externos que están fuera del control de la institución y que podrían afectar el cumplimiento de la Visión; las amenazas son hechos ocurridos en el entorno que representan riesgos para la municipalidad.

Objetivo General: Describe el propósito o logros globales que se desea alcanzar a nivel de la municipalidad en un año. Estos deben estar en consonancia con los objetivos estratégicos del PDM y debe contemplar la solución de problemas generales identificados. Se recomienda empezar con un verbo en infinitivo que esboce el resultado deseado. Por ejemplo:

“Mejorar las condiciones medioambientales de la localidad”

Objetivo Específico u Operativo: Propósito particular que tiene un mayor nivel de detalle y complementariedad, que grafica el resultado a alcanzar para lograr el Objetivo General. Ejemplo, relacionado con el objetivo general:

Mejorar el servicio de recolección de basura, eliminando focos de contaminación”

Proyecto: Es el conjunto de iniciativas que realiza la municipalidad para el logro de los objetivos del Plan Operativo Anual.

Obra: Proyectos relacionados a la provisión de infraestructura o equipamiento. Representa la creación, ampliación y/o modernización de la producción de los bienes y servicios, implicando la variación sustancial o el cambio de procesos y/o tecnología utilizada para la entidad. Luego de su culminación, generalmente se integra o da origen a una Actividad.

Actividad: Es el conjunto de tareas necesarias para mantener de forma permanente y continua, la operatividad de la acción de la institución. Representa la producción de los bienes y servicios que la entidad lleva a cabo de acuerdo a sus funciones y atribuciones.

5. DISPOSICIONES ESPECÍFICAS

5.1. La formulación del Plan Operativo Institucional 2010 del municipio de, debe realizarse dentro del marco de las políticas de gestión de corto plazo, en concordancia con el Plan de Desarrollo Municipal y el Plan Estratégico Institucional.

5.2. Se recomienda considerar los siguientes contenidos:

1. En el Marco del Plan Operativo Anual se establecen los Objetivos Generales de la Municipalidad para el año 2010.

2. Los Planes Operativos deben desarrollarse de acuerdo a la Estructura de presentación y contenidos.

3. Para la Formulación del Plan Operativo Anual 2010 se ha establecido un Cronograma de Trabajo que se presenta ha continuación.

6. APROBACION DEL PLAN OPERATIVO

El Área de Planificación y Presupuesto elevará el Plan Operativo Institucional 2010 al despacho del Alcalde, para su aprobación mediante Resolución de Alcaldía.

7. RESPONSABILIDADES

1. El área o unidad de Planificación y Presupuesto será la encargada de brindar asesoramiento técnico a las diferentes Unidades Orgánicas durante el proceso de formulación del Plan Operativo Anual, orientando y dirigiendo las acciones necesarias que conlleven al logro de los objetivos institucionales.

2. El equipo técnico Municipal y los Jefes de cada Unidad Orgánica serán los responsables de la elaboración del Plan Operativo de sus respectivas áreas.

8. DISPOSICIONES FINALES

1. En cumplimiento a la Ley, el Plan Operativo 2007 aprobado será publicado en el portal de transparencia de la municipalidad.

2. La vigencia de la presente Directiva será hasta la aprobación del Plan Operativo para el año 2009 de la municipalidad.

3. Los aspectos no contemplados en la presente Directiva, serán resueltos por Dirección Municipal y la Unidad de Planeamiento y Presupuesto de la Municipalidad.

VIII. ANEXOS

1. Determinación de líneas y ejes estratégicos

2. Conformación del equipo técnico municipal para la formulación del POA.

3. Formatos del Plan Operativo Anual

INSTRUCCIONES PARA LA FICHA TECNICA DE PROYECTOS

Con el fin de elaborar el Plan Operativo Anual (POA), debe otorgarse especial importancia a la identificación de las Actividades y Proyectos, como instrumento de programación, puesto que son las unidades efectivas de realización de las metas consideradas por el órgano de planificación y presupuesto.

En este sentido, es necesario que el responsable o Jefe de Unidad, División o coordinador del área funcional del ayuntamiento tenga presente, las siguientes precisiones técnicas:

A. ACTIVIDAD

La actividad debe cumplir con los tres requisitos siguientes:

- i) **Tiempo:** Debe ser continua y permanente.
- ii) **Objetivo:** Mantenimiento y operatividad del servicio (Fomento empresarial p.e.)
- iii) **Incidencia:** No expande la acción de gobierno.

Ejemplo: “Otorgamiento de Autorizaciones de Funcionamiento de Negocios”.

- Es una actividad porque es de carácter permanente y continuo, y tiene por objetivo desarrollar una actividad de regulación y fomento de la formalización, no expande la acción del Gobierno Local porque el servicio se realiza en forma rutinaria.

B. PROYECTO

El Proyecto debe cumplir, conjuntamente con los tres requisitos siguientes:

- i) **Tiempo:** Debe ser limitado en el tiempo.
- ii) **Objetivo:** Ampliación del servicio.
- iii) **Incidencia:** Expansión de la Acción del Gobierno Local.

Ejemplo: “Construcción del local del Centro de Servicios Empresariales”.

INSTRUCCIONES PARA LA FICHA TECNICA DE PROYECTOS

-Se trata de un proyecto porque la duración de ejecución de la obra es limitado en el tiempo, asimismo tiene como objetivo ampliar la acción de la Municipalidad al mejorar la presentación o acercar la oferta de servicios financieros y servicios de desarrollo empresarial a la demanda empresarial, cuando culmine el proyecto.

En conclusión: Los elementos diferenciadores claves para identificación de las actividades y proyectos son el criterio de “Incremento de la Acción de la Municipalidad” (en cuyo caso se asociará a un proyecto) y el de “Mantenimiento de la Acción de la Municipalidad” (correspondiente a una actividad).

C. META

Es la expresión concreta, cuantificable o medible, que caracteriza el producto final de la actividad y proyectos, formulados para el ejercicio. La correcta determinación de las metas facilita el desenvolvimiento del Proceso Presupuestario. La estructura de las metas debe tener en cuenta los siguientes elementos básicos:

1. **Unidad de medida:** establece la forma de medir la meta.
2. **Cantidad:** es el número de unidades de medida que se espera alcanzar.

INSTRUCCIONES PARA EL LLENADO DE LA FICHA DE ACTIVIDADES O PROYECTOS

NOMBRE DE PROYECTOS Y RESPONSABLE: Establecer claramente la acción a realizar y en lo posible la localización o hacia quienes va dirigido. Ejemplos:

CODIGO:

1. Pavimentación de la Av. El Sauce
2. Programa de Gestión Empresarial para jóvenes emprendedores.

Se anotará la dependencia responsable o líder de la ejecución del Proyecto y/o actividad.

Se anotará el código de la Actividad o proyecto de acuerdo a la codificación establecida.

A. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:

Esta compuesta por los siguientes aspectos:

Descripción de la situación problema o demanda insatisfecha y los Objetivos del proyecto : Sirve para determinar el propósito o los logros que se desean alcanzar al ejecutar la actividad.

Descripción de la Actividad o proyecto: Describir la forma resumida en que consiste la Actividad que se va a ejecutar y las posibles sinergias que se pueden lograr con la participación de otras instituciones y/o actores locales., que pueden incidir en el desarrollo del proyecto y/o actividad. De cómo el proyecto incidirá en el desarrollo del PES.

B. METAS:

Establecer indicador de cumplimiento (cuantitativo), describiendo en forma clara las unidades de medida y la cantidad. Establece lo que se quiere lograr de manera cuantitativa. Ejemplo Pavimentación de la Av. El Sauce

UNIDAD DE MEDIDA

CANTIDAD

M2

10,000

C. PROCEDIMIENTO

Describir las tareas necesarias para desarrollar el proyecto.

Ej.

- Elaboración del expediente técnico
- Contratación de Firma constructora
- Movimiento de tierras
- etc.
- etc.
-
- Recepción de la obra
- Inauguración de la Obra

Ejemplo de proyecto:

Pavimentación de la Av. El Sauce

D. CRONOGRAMA:

Establece la Programación de las actividades.

Si la pavimentación de la Av. El sauce, si la primera tarea es la elaboración del expediente técnico y este se elaborara en abril, ese se considerara el mes de arranque o inicio. Mientras que la recepción de la obra en noviembre será la actividad de cierre.

Entonces el proyecto se desarrollara entre abril y noviembre

E F M A M J J A x O N D

X X X X X X X X X X

E. REQUERIMIENTOS

En esta parte de la Ficha se debe establecer lo que se requiere o se necesita para el cumplimiento de la actividad o proyecto.

Contratación de Personal (sólo Servicios No Personales no los que están en nomina)
Materiales,
Servicio
y Equipos necesarios para ejecutar la Actividad a precio de mercado

F. PRESUPUESTO:

Costos de la Actividad o Proyecto:

G. FUENTES DE FINANCIAMIENTO:

En esta parte de la Ficha se debe anotar con que fuente de Financiamiento se va a cubrir la Actividad o proyecto.

Justificación
Localización:
Responsable:
Otras áreas que colaboran:
Instituciones Locales que contribuyen a la iniciativa:

Nombre del Proyecto	Meta	Procedimiento	Cronograma	Requerimiento	Presupuesto	Financiamiento						
UM Cant.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12

