

**UNIVERSIDAD DE LAS AMERICAS – UDLA**  
**COOPERACION TÉCNICA ALEMANA - GTZ**  
**MAESTRIA EN DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO LOCAL**  
**Quito, Ecuador**

**PROYECTO DE CAMBIO**  
***“GESTION LOCAL COHERENTE”***

**Por: María José Torres Quiroz**  
**Asesor: Carlos Augusto Giraldo**

**Managua, Nicaragua**  
**Noviembre 2001**

## TABLA DE CONTENIDO

LISTADO DE CUADROS.....	v
LISTADO DE ANEXOS.....	vi
LISTADO DE FIGURAS.....	vii
LISTADO DE FOTOGRAFÍAS .....	viii
RESUMEN EJECUTIVO.....	x

### I. INTRODUCCIÓN

#### CAPITULO

#### 1 PRESENTACIÓN DEL PROBLEMA Y DIAGNOSTICO DEL ENTORNO ACTUAL

Antecedentes.....	1
Nivel nacional.....	1
Nivel local.....	1
Los seis municipios del norte de Chinandega.....	1
Las inversiones y la pobreza en los municipios del Norte de Chinandega.....	2
Razones por las cuales se escogió el tema.....	4
Pertinencia del tema.....	4

#### 2 DEFINICION E HIPÓTESIS DEL TEMA

Relación del tema y su importancia conceptual con la descentralización y el desarrollo local, en su ámbito nacional y local.....	6
La descentralización en Nicaragua.....	6
Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza.....	7
Visión de nación.....	8
Situación actual de los municipios en Nicaragua.....	8
Hipótesis.....	9
Marco del desarrollo del tema y su delimitación.....	10
La cooperación internacional en el Desarrollo Local en Nicaragua.....	10
Las instituciones del gobierno central y la gestión local.....	10
Caracterización de los municipios de Cinco Pinos y Santo Tomás del Norte.....	12

Autorreflexiones .....	17
La descentralización y el marco jurídico e institucional .....	17
La descentralización y la capacidad de los gobiernos Locales .....	17

## II. DESARROLLO DEL PROYECTO DE CAMBIO

### CAPITULO

#### 3 DESARROLLO DEL PC Y OBJETIVOS DEL CAMBIO

¿Qué es un proyecto de cambio? .....	19
El proyecto de cambio “Gestión Local Coherente” .....	19
Objetivo general del PC .....	19
Objetivos específicos del PC a un año .....	19
Marco institucional y ubicación del PC .....	19
Relación con otros actores e instituciones .....	20
Personal y ubicación del PC.....	22
Manejo de los recursos financieros .....	23
El inicio y las primeras intervenciones .....	23
Primer contacto con autoridades locales salientes .....	23
Primer contacto con las Organizaciones No Gubernamentales Locales .....	24
Primer contacto con autoridades locales entrantes.....	24
Ambiente institucional .....	25
Observaciones sobre el proceso de cambio – Autorreflexiones .....	26

#### 4 CONCEPTOS UTILIZADOS

Metodología utilizada .....	28
Instrumentos y herramientas utilizadas.....	28
Taller de planificación estratégica institucional.....	29
Mapeo de actores locales .....	29
Características, políticas de intervención y capacidades de los principales actores locales .....	29
Situación política de la zona y su incidencia en el accionar de las ONGs locales .....	31
El rol de los gobiernos locales y herramientas de planificación municipal existentes .....	32
Talleres de planificación participativa .....	35
El apoyo del coaching .....	36
Autorreflexiones .....	36

#### 5 FASES DEL PROCESO

Proceso de planificación participativa .....	38
Talleres de planificación con los gobiernos locales entrantes y salientes.....	38

Primer taller de planificación con actores locales.....	39
Segundo taller de planificación con actores locales.. .....	40
Desarrollo de herramientas de planificación y procedimientos administrativos .....	41
Selección de participantes o beneficiarios .....	42
Elaboración del estudio Línea de Base .....	43
Elaboración del Plan Operativo Anual del PC integrado al de Municipios Verdes .....	44
El inicio de operaciones: obstáculos, resistencias y el apoyo institucional .....	45
Resultados alcanzados .....	48
Las intervenciones directas y el desarrollo de un municipio .....	52

### III. CONCLUSIONES

#### CAPITULO

#### 6 CONCLUSIONES

Conclusiones, logros alcanzados, análisis de impacto, limitaciones y lecciones aprendidas.....	55
Logros alcanzados por el PC en relación con sus objetivos y resultados en un año.....	55
Análisis del impacto del PC. ¿Cuál ha sido el efecto o los cambios que se han producido en la población meta y en la problemática a resolver en este año? .....	56
¿Estaban previstos esos efectos?.....	57
Principales limitaciones para el PC.....	57
¿Qué factores, externos y/o internos, han limitado la ejecución del PC en el período? .....	57
Lecciones aprendidas .....	57

#### 7 RECOMENDACIONES..... 59

#### ANEXOS

A ORGANIGRAMA, CUADROS Y OTROS .....	61
B FOTOGRAFIAS.....	72
ACRONIMOS, SIGLAS Y ABREVIACIONES .....	86
BIBLIOGRAFÍAS.....	87

## LISTADO DE CUADROS

<b>Cuadro</b>	<b>Pág.</b>
1. Programa de Inversiones Públicas 2001 de los municipios de Cinco Pinos y Santo Tomás del Norte .....	11
2. Información general de los municipios de Cinco Pinos y Santo Tomás del Norte .....	12
3. Condiciones edafoclimáticas de los municipios de Cinco Pinos y Santo Tomás del Norte .....	13
4. Información Poblacional de los municipios de Cinco Pinos y Santo Tomás del Norte .....	13
5. Servicios Básicos y Municipales de los municipios de Cinco Pinos y Santo Tomás del Norte .....	14
6. Actividades económicas de los municipios de Cinco Pinos y Santo Tomás del Norte .....	15
7. Cultura y presencia institucional de los municipios de Cinco Pinos y Santo Tomás del Norte .....	16
8. La Municipalidad .....	16
9. Actores locales con incidencia en los municipios de Cinco Pinos y Santo Tomás del Norte .....	21

## LISTA DE ANEXOS

Anexo	Pág.
1. Organigrama funcional del Proyecto Municipios Verdes .....	62
2. Análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA) .....	63
3. Conclusiones del primer taller de planificación .....	64
4. Memoria de cálculo para sistema de producción diversificado.....	65
5. Plan Operativo Anual del PC .....	66
6. Esquema y normas de funcionamiento del Comité de Desarrollo Local .....	68
7. Entrevista dirigida a los alcaldes municipales de Cinco Pinos y Santo Tomás de Norte .....	70

## LISTADO DE FIGURAS

<b>Figura</b>	<b>Pág.</b>
1. Ubicación geográfica de los municipios de Cinco Pinos y Santo Tomás del Nance .....	3
2. Esquema del mapeo de actores .....	34
3. Fases del proceso para iniciar el PC .....	47
4. Fases del proceso para obtener los resultados del PC .....	54

## LISTADO DE FOTOGRAFIAS

<b>Foto</b>	<b>Pág.</b>
1. Paisaje del municipio de Cinco Pinos .....	73
2. Atardecer en el municipio de Santo Tomás del Norte .....	73
3. Taller de planificación con autoridades salientes de Cinco Pinos.....	74
4. Taller de planificación con autoridades salientes y entrantes de Santo Tomás del Norte y con las autoridades entrantes de Cinco Pinos .....	74
5. Primer taller de planificación con actores locales .....	75
6. Segundo taller de planificación con autores locales .....	75
7. Devolución de los resultados del estudio de Línea de Base a la población del municipio de Santo Tomás del Norte .....	76
8. Devolución de los resultados del estudio de Línea de Base a la población del municipio de Cinco Pinos .....	76
9. Participación de estudiantes en la jornada de reforestación del camino Santo Tomás del Norte – Cinco Pinos.....	77
10. Participación de pobladores en la jornada de reforestación del camino Santo Tomás del Norte – Cinco Pinos.....	77
11. Firma de la ordenanza intermunicipal para protección a los recursos naturales por el alcalde del municipio de Cinco Pinos.....	78
12. Miembros de los Concejos Municipales de Cinco Pinos y Santo Tomás del Norte en la firma de la ordenanza municipal para protección de los recursos naturales de sus municipios .....	78
13. Sesión de trabajo de los miembros del Comité de Coordinación y Seguimiento Local del Proyecto Municipios Verdes .....	79
14. Sesión de trabajo del Comité de Desarrollo Local del municipio de Santo Tomás del Norte .....	79
15. Alcalde de Santo Tomás del Norte en cabildo municipal .....	80
16. Capacitación a los miembros de Concejos Municipales y funcionarios de Cinco Pinos y Santo Tomás del Norte .....	80
17. Sesión de trabajo del Concejo Municipal de Cinco Pinos.....	81

18. Sesión de trabajo del Concejo Municipal de Santo Tomás del Norte .....	81
19. Juramentación de las Brigadas Ecológicas Municipales (BEM).....	82
20. Sensibilización casa por casa de las BEM y Vice Alcalde de Santo Tomás del Norte .....	82
21. Producción de plantas forestales.....	83
22. Producción de plantas frutales con grupos de mujeres.....	83
23. Ornamentación de las escuelas del casco urbano de Santo Tomás del Norte con niños y niñas de los huertos familiares .....	84
24. Traslado del material vegetativo para instalación de huertos escolares de Santo Tomás del Norte .....	84
25. Grupos de mujeres artesanas que trabajan con acículas de pinos.....	85
26. Mujer miembro del grupo de artesanas que trabajan con barro .....	85

## RESUMEN EJECUTIVO

En el marco de la Maestría de Descentralización y Desarrollo Local ofrecida por la Universidad de las Américas en el período 2000 – 2001, se realizó el presente trabajo de tesis que tiene como finalidad documentar una experiencia de desarrollo local visto como un proceso de cambio. A pesar que éstos suceden constantemente, muy raras veces se puede consultar experiencias reales de este tipo. Los procesos de cambio son complejos porque tienen que ver con el ser humano y sus actitudes, lo cual no siempre es de fácil medición. Por lo tanto documentos de esta categoría son realmente una buena herramienta de análisis y apoyo para repetir los aciertos y no cometer los mismos errores.

El Proyecto de Cambio (PC), llamado así para efectos del trabajo de tesis, es realmente un proceso que apenas inicia y tiene como tema central crear las condiciones favorables para realizar una gestión local coherente, a través de la coordinación, comunicación y consenso entre los gobiernos locales y resto de actores que invierten en sus municipios.

El marco institucional de este PC es el Ministerio Agropecuario Forestal (MAGFOR) de Nicaragua y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), a través de la ejecución del Proyecto Municipios Verdes que tiene como área de influencia dos municipios del norte del Departamento de Chinandega, Cinco Pinos y Santo Tomás del Norte.

Municipios Verdes es un proyecto de desarrollo local con énfasis en medio ambiente y recursos naturales. Una de sus formas de intervención es a través de organismos no gubernamentales locales y las municipalidades. Es justamente de esta relación y el entorno que presenta condiciones mucho más complejas de lo común, de lo que depende el éxito o fracaso del proyecto. El PC se ha encargado de este tema específico durante un año, pero el proceso continúa, trascendiendo la Maestría. El reto es incidir para que los actores de estos municipios se pongan de acuerdo y realicen intervenciones ordenadas, coherentes bajo una visión de desarrollo local concertada y poder así cambiar la situación de pobreza en que vive sumergida la población, generando empleo y alternativas económicas que desemboquen en el desarrollo de estos municipios.

La metodología utilizada para alcanzar los resultados planeados a un año, fue diseñada sobre los conceptos de participación, equidad, comunicación y eficiencia en la gestión local. Además de basarse en valores y principios como la transparencia y honradez. Los instrumentos y herramientas metodológicas que acompañaron el proceso son entre otros el mapeo de actores, el análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA), talleres de planificación participativos, programación por resultados, plan operativo anual, estudio de línea base y entrevistas dirigidas.

Entre los principales resultados alcanzados están, la formación de instancias de coordinación como el Comité de Desarrollo Local, el inicio del proceso de planificación estratégica participativa a todos los niveles, el mejoramiento de las capacidades gerenciales y de gestión de recursos de las autoridades municipales, y la asunción del liderazgo de la gestión local por parte de los alcaldes de ambos municipios.

## **I.- INTRODUCCIÓN**

### **CAPITULO I.- PRESENTACIÓN DEL PROBLEMA Y DIAGNOSTICO DEL ENTORNO ACTUAL**

#### **1. Antecedentes**

##### **1.1. El nivel nacional**

Nicaragua es el país más grande del Istmo Centroamericano con una extensión de 130,668 km<sup>2</sup>. Se estima que su población actual es de 5.1 millones de habitantes, con un ritmo de crecimiento de 2,7% anual, cifra que con relación a la tasa promedio de 1.6% para América Latina y el Caribe, es una de las más altas del continente. Su tasa de crecimiento económico se sitúa en un promedio de 5,4% en el período 1997 – 2000. (PNUD 2000, INEC 2001).

Casi la mitad de los nicaragüenses son considerados pobres y un 17% extremadamente pobres. De forma particular la pobreza afecta crudamente a la población rural, un 70% en condiciones de pobreza, en comparación con un 30% en la población urbana. (PNUD 2000, INEC 2001).

A nivel nacional, la tasa de analfabetismo se ubica cercana al 19% y del 40% en los pobres extremos, mientras que la desnutrición crónica se presenta en un 20% de la población. En la actualidad, el país enfrenta una elevada tasa de desempleo (12%), llegando hasta el 21% en las mujeres de extrema pobreza. El Producto Interno Bruto per cápita apenas alcanza a U.S.\$ 463, uno de los más bajos en Latinoamérica y el Caribe. El país muestra un índice de Desarrollo Humano mediano (IDH) de 0.643, ubicándolo en la posición 116 de un conjunto de 174 países. (PNUD 2000, INEC 2001).

##### **1.2. El nivel local**

###### **1.2.1. Los seis municipios del norte de Chinandega**

El país se divide administrativamente en 14 Departamentos y dos Regiones Autónomas de la costa Caribe. Estos a su vez se subdividen en 151 municipios. El Departamento de Chinandega, ubicado al noroeste del país esta conformado por 13 municipios, seis de los cuales fueron desbastados por el huracán Mitch en 1998 y que son conocidos como los municipios del norte de Chinandega (Villanueva, Somotillo, Santo Tomás del Norte, Cinco Pinos, San Pedro del Norte y San Francisco del Norte).

Cinco de éstos seis municipios se ubican en la zona fronteriza con la República de Honduras donde en los años 80, se libraron cruentas batallas entre el ejército nicaragüense y la oposición armada, quien tenía sus principales campamentos ubicados en territorio hondureño. Estos municipios fueron prácticamente militarizados y murió mucha población civil en los encuentros entre ambas fuerzas armadas.

La población fue directamente afectada en su estilo de vida tradicional, muchos fueron desplazados de sus lugares de origen hacia zonas de seguridad, confiscándoseles sus propiedades y la vida comercial cambió radicalmente. El comercio fluido e intercambio de productos entre esta población con municipios hondureños vecinos fue prácticamente anulada, la zona estaba minada y el paso libre de ambas poblaciones fue cerrado. El proceso de desminado ha durado hasta el presente año, lo cual fue mucho más difícil con el paso del huracán Mitch que movilizó las minas de sus lugares originales.

En el mismo período, el gobierno central promovió un modelo de organización campesina, consistente en la formación de cooperativas agropecuarias que cambió la cultura de estos pueblos, siendo objeto además, de políticas subsidiarias y paternalistas.

La gente estaba acostumbrada a trabajar de forma individual en pequeños minifundios (5 ha); sin embargo fueron condicionados, para conformar cooperativas agropecuarias, asignándoles el gobierno grandes extensiones (350 ha) en suelos de vocación forestal. Tenían equipos e implementos agrícolas, crédito, casas, asistencia técnica y muchos otros beneficios sin ningún costo.

Con todo este proceso se crearon las condiciones para un cambio de actitud de la población, tendiente a la dependencia, bajos niveles de participación, motivación y se instauró una cultura paternalista, que acostumbro a la gente a esperar que el gobierno resolviera todos sus problemas.

### **1.2.2. Las inversiones y la pobreza en los municipios del norte de Chinandega**

En este contexto merece especial atención el Proyecto Chinandega Norte (CHINORTE), financiado por la cooperación Suiza para el Desarrollo (COSUDE). El período de ejecución fue de 1983 a 1995, los seis municipios del norte de Chinandega fueron beneficiados por CHINORTE que atendía un área de 2,035 km<sup>2</sup>. El objetivo principal del proyecto fue crear las condiciones para el desarrollo económico de estos municipios. Ejecutó acciones tales como: electrificación rural, construcción de viviendas, mini acueductos rurales, construcción de centros de salud, infraestructura vial, forestería comunitaria, titulación de tierras, organización de cooperativas agropecuarias; además impulsó un programa de desarrollo ganadero y apoyó la agricultura tradicional.

Sus actividades incluyeron la movilización de comunidades enteras de zonas fronterizas en guerra, hacia los municipios de Villanueva y Somotillo donde fue reasentada la población. Por tanto, la mayor parte de las inversiones las realizó en esos dos municipios donde el proyecto instaló asentamientos humanos para la población desplazada. El proyecto invirtió aproximadamente, 35 millones de dólares, en 13 años. Adicionalmente, las ONGs locales que tuvieron su auge en los años 90 han invertido considerables sumas de dinero; sin embargo estos **municipios continúan siendo de los más pobres del país.**

Los municipios de Cinco Pinos y Santo Tomás del Norte, que es el lugar donde se desarrolla este PC, están ubicados según el Mapa de Pobreza Extrema de Nicaragua, en el grupo de pobreza media.

Cinco Pinos tiene un porcentaje de pobreza extrema de 28,3%, el número de pobres extremos es de 1, 758 habitantes (23% de la población total) y el porcentaje de pobres extremos rurales es del 95.2% de esa población. Por su parte el municipio de Santo Tomás del Norte presenta un porcentaje de pobreza extrema de 32.7%. El número de pobres extremos se estima en 2,220 habitantes 27.1% de la población total. Los pobres extremos rurales alcanzan el 96.4% de esta población. (INEC, 2001).

### 1.3. Razones por las cuales se escogió el tema

Después del huracán Mitch, muchos organismos internacionales de cooperación se hicieron presentes en estos municipios, entre ellos el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que conjuntamente con el Ministerio Agropecuario y Forestal (MAGFOR) visitaron la zona afectada. En esta oportunidad el alcalde municipal de Cinco Pinos, solicitó recursos a ambas instituciones, para la ejecución del Proyecto llamado Municipios Verdes. La idea se gestó en el seno del Comité de Desarrollo Local existente en ese momento y conformado en su mayoría por las ONGs locales y alcaldía.

Ellos plantearon la idea de un proyecto de desarrollo integral con muchos componentes, pero con énfasis en la reforestación de áreas desbastadas por el Mitch. El proyecto fue sometido a la sede central del PNUD, para la consecución de recursos. Fue seleccionado y aprobado en 1999 con un monto de U.S.\$ 952,381 provenientes del Fondo de las Naciones Unidas para Asociaciones Internacionales - UNFIP que cuenta con donación de la Fundación Ted Turner. La duración del proyecto es de tres años a partir de septiembre del 2000.

En el proceso de planificación participativa desarrollado por el Proyecto Municipios Verdes afloraron suficientes evidencias de tres factores claves que incidieron para que estos municipios, a pesar de la inversión realizada, no hayan alcanzado prácticamente ningún nivel de desarrollo: **a) intervenciones dispersas e incoherentes** por parte de los actores locales, **b) falta de liderazgo de los gobiernos locales** en la gestión municipal, carente además de una visión de desarrollo y **c) la alta polarización política**.

El PC es parte del Proyecto Municipios Verdes que tiene como una modalidad de trabajo, la co ejecución de sus acciones con ONGs locales y un componente de fortalecimiento a la gestión municipal. De no lograr establecer el diálogo entre las partes involucradas, a través de instancias de coordinación y comunicación que permitieran el consenso, el proyecto difícilmente hubiese alcanzado los logros y el impacto que tiene en tan corto tiempo.

El PC tiene como esencia crear las condiciones para una relación armoniosa entre estos actores y así poder definir una visión de desarrollo local compartida, que oriente la inversión de forma coherente. También pretende mejorar, la capacidad de las autoridades locales para que lideren una gestión municipal coherente, que convierta a estos municipios de productores marginales y pobres a municipios productivos que alcancen el desarrollo sostenible en marco del respeto a los derechos humanos y al medio ambiente que los rodea. El alcance del PC estuvo delimitado por el tiempo que fue de un año.

### 1.4. Pertinencia del tema

El PC es congruente con el proceso de descentralización que ha iniciado Nicaragua, a través de leyes, políticas, estrategias, procesos de modernización y la formación de instancias multisectoriales que materialicen la descentralización.

Todas estas herramientas jurídicas, procesos e instancias hacen énfasis en la descentralización y el desarrollo local, como un medio efectivo para el combate a la pobreza, la reducción del Estado en número de empleados, el cambio de su función hacia un ente normador y el fortalecimiento a la autonomía municipal, tomando en cuenta que los gobiernos locales están más cerca de la población empobrecida y que pueden realizar con mayor eficiencia y objetividad la inversión.

El país está pasando por un proceso lento de democratización que exige una mayor participación ciudadana en la toma de decisiones. Estas decisiones pasan por procesos altamente participativos de la población mayormente ubicada en las áreas rurales de los municipios.

Difícilmente se crearán condiciones para abrir espacios de participación ciudadana si no hay coordinación y comunicación entre los actores locales y si los gobiernos municipales no desarrollan su capacidad de liderazgo y gestión.

El Proyecto Municipios Verdes desarrolla acciones totalmente coherentes con todas estas políticas y estrategias nacionales donde su principal reto es desarrollar la capacidad local para la recuperación de los ecosistemas, a través de sistemas de producción diversificados, que generan oferta de mercado, mayor oportunidad de empleos y garantizan alimentos para las familias pobres, entre otras cosas.

Todo esto sin la participación coordinada de la población, sus principales actores y el liderazgo de los gobiernos locales es prácticamente inviable. Por esta razón el PC concentra sus esfuerzos hacia el fortalecimiento de esas relaciones, el fomento del diálogo, el consenso y la participación ciudadana de forma neutral, conformando instancias de coordinación y comunicación como los Comités de Desarrollo Locales.

Estos mismos esfuerzos de coordinación y búsqueda de sinergia se están dando entre las instituciones del Estado, la sociedad civil y la cooperación externa, ya que a pesar de haber desarrollado herramientas jurídicas y conformar instancias de participación ciudadana a sus niveles, no se ha avanzado mucho en la articulación, para lograr intervenciones coherentes que realmente impacten en la reducción de la pobreza y respondan a las necesidades locales.

Por lo tanto el PC, crea las condiciones para que ambos gobiernos municipales a su nivel, superen estos mismos obstáculos y puedan enfrentar mejor las consecuencias directas que sufren, producto de la desarticulación entre los sectores estatales, políticos y cooperación internacional.

## **CAPITULO 2.- DEFINICION E HIPÓTESIS DEL TEMA**

### **2.1. Relación del tema y su importancia conceptual con la descentralización y el desarrollo local, en su ámbito nacional y local**

#### **2.1.1. La descentralización en Nicaragua**

Al igual que todos los países Latinoamericanos, Nicaragua ha pasado por diferentes etapas que no están alejadas de los acontecimientos mundiales. El proceso de la Descentralización ha sido una de estas etapas, en que la sociedad nicaragüense y la cooperación internacional han trabajado durante los años 90 y a la fecha se han obtenido algunos avances que son el contexto en que se desarrolla el Proyecto Municipios Verdes y el PC.

En Nicaragua, en la década de los años 80, se deja sentir la influencia de la corriente que se vive en el resto de América Latina, por tanto el Gobierno impulsó la “Regionalización del país”, dividiéndolo en nueve Regiones. Un Delegado de la Presidencia funcionaba con un Gabinete de Gobierno Regional, con amplios poderes y capacidad de decisión en su ámbito. Durante este período los Gobiernos Municipales ven minimizadas sus funciones dentro de la Administración Pública. (INIFOM 2001 b).

A partir de 1990, surge un nuevo enfoque que plantea una redefinición de las relaciones Estado – Sociedad Civil. Se incorpora el principio de la subsidiaridad que se interpreta, como que el Estado no debe intervenir en aquello que la Sociedad Civil por sí misma es capaz de ejecutar. Este concepto, implica una redefinición del Estado a funciones meramente normativas y rectoras. (INIFOM 2001 b).

A partir de 1995, Nicaragua inició un proceso de **Modernización del Estado** creando el Comité Ejecutivo de Reforma de la Administración Pública (CERAP) con el objetivo de lograr la estabilidad monetaria y cambiaria, la reducción del déficit fiscal y la modernización de las tecnologías dentro del Sector Público. Dentro del CERAP, se crea la Comisión Sectorial para la Descentralización (CSD) cuya misión es la de promover el establecimiento de las condiciones y el contexto normativo – institucional que posibiliten el desarrollo del proceso de descentralización en Nicaragua. El proceso de descentralización ha estado a cargo de la Vice Presidencia de la República, a través de la Unidad Coordinadora para la Reforma del Sector Público (UCRESEP). (INIFOM 2001 b).

Dentro de este proceso se destacan como logros: **a)** la aprobación de las Reformas a la Ley de Municipios (Ley 40 y 261), **b)** aprobación de la Ley de Organización, Competencias y Procedimientos del Poder Ejecutivo (Ley 290) y **c)** la disminución del crecimiento del empleo en el Sector Público con relación al total del empleo de la población. El comportamiento se movió desde 7.7% en 1990 hasta 1.8% en 1999. (INIFOM 2001 b).

## 2.1.2. Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza (ERCERP)

En julio del presente año fue aprobada en Nicaragua, la ERCERP. Dicha estrategia es uno de los requisitos básicos para que el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial consideraran la inclusión del país dentro de la iniciativa de Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC). La ERCERP fue discutida en el seno del Consejo Nacional de Planificación Económica Social (CONPES). De igual manera fue sometida a consulta local donde se enfatizó que la fase de implementación de la estrategia debe incorporar las características locales.

La relación del Proyecto Municipios Verdes y el contenido central del PC, con la ERCERP se puede resumir en los siguientes aspectos:

Los cuatro pilares de desarrollo y temas transversales de la ERCERP sugieren las prioridades del país en materia del **crecimiento económico de base amplia y reforma estructural**, que plantea que el país requerirá de un esfuerzo especial para asegurar que la economía rural, donde se encuentra la mayor parte de los pobres, también experimente una expansión, en el mejoramiento de infraestructura, servicios de salud y educación.

En el **aumento de la inversión en el capital humano de los pobres**, a fin de incrementar su productividad, ingreso y bienestar, medidas que estarán complementadas con programas de provisión de agua, saneamiento y viviendas mejoradas.

Para mejorar la **governabilidad y desarrollo institucional**, se necesitará una consolidación del estado de derecho de ley y un importante fortalecimiento institucional, más transparencia y eficiencia en los gastos públicos, la institucionalización de una cultura de integridad y la promoción de la democracia, a través de una **descentralización progresiva**, la participación de la sociedad civil y el respeto a los derechos humanos.

Uno de los temas transversales de la ERCERP es la **descentralización**, considerada una parte integral del proceso de modernización y reforma en Nicaragua. Los gobiernos y entidades locales han demostrado ser mucho más sensibles a los pobres y a sus necesidades. Por lo que se considera que éstos desempeñarán un papel activo al abrir espacios en el nivel local para la participación y la inclusión, especialmente de los pobres, induciendo cambios importantes de comportamiento y responsabilidades compartidas. Esto implica un proceso de fortalecimiento continuo de los gobiernos locales.

El gobierno planea fortalecer los municipios por medio del desarrollo de mejores sistemas de financiamiento, mejoras en su capacidad de planificación y un mejor seguimiento y evaluación del desempeño.

### 2.1.3. Visión de Nación.

Fue elaborada por una comisión mixta del Consejo Nacional de Planificación Económica y Social (CONPES) y el Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible, ambas son instancias nacionales creadas para facilitar el entendimiento entre el Estado y la población y cuentan con representantes de diversos sectores de la sociedad civil de Nicaragua.

Las prioridades y ejes de la Visión de Nación son: **a)** Estado de Derecho y Justicia, **b)** Gobernabilidad y participación, **c)** Desarrollo y Medio Ambiente, **d)** Autonomía y Descentralización, y **e)** Derechos ciudadanos y pobreza.

Los mecanismos de implementación son: **a)** **A nivel local**, establecer en todos los municipios Comités de Desarrollo Municipal con representantes de territorios, sectores e instituciones presentes en cada municipio, **b)** **A nivel departamental**, estructurar Comités Departamentales donde confluyan los procesos municipales como puntos de encuentro entre población y gobierno, **c)** **A nivel nacional**, la instancia de concertación será la entidad responsable de articular la Agenda de Nación, debe ser un espacio de participación y concertación donde converjan las decisiones territoriales y sectoriales.

### 2.1.4. Situación actual de los municipios en Nicaragua.

En términos generales las 151 alcaldías municipales de Nicaragua atraviesan por una crisis económica e institucional. El cinco de noviembre del 2000 se realizaron las elecciones municipales en Nicaragua y en enero del 2001 se efectuó el traspaso de gobiernos locales. (INIFOM, AMUNIC, CAM y Red Nicaragüense por la Democracia y el Desarrollo Rural 2001)

Según el Diagnóstico Municipal 2000 del Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (INIFOM) y el Informe y Dictamen Técnico "Propuesta de salida respecto a situación de municipios en crisis de administración municipal", elaborado en agosto del 2001, entre las principales causas que provocan esta situación de crisis están:

**a) Situación de pobreza:** la mayoría de los municipios en crisis tienen población mayoritariamente rural, baja densidad poblacional, están relativamente distantes a la capital, condiciones edafoclimáticas adversas que reducen la capacidad de producción. Del total de los 151 municipios, 31 se ubican en el estrato de pobreza severa, 34 en pobreza alta, 34 más en pobreza media y 52 en pobreza menor. (INEC 2001).

**b) Administración:** 60% de los municipios no cuentan con manual de funciones, 38% no tienen mecanismos de supervisión y solo el 24% aplican la evaluación del desempeño laboral. En promedio, la distribución de las fuentes de ingresos es 43.9% tributarios, 22.3% donaciones, 20.1% transferencias y 13.7% otras fuentes. Según la clasificación de la Ley de Régimen Presupuestario Municipal, los municipios más pobres se ubican en los últimos dos grupos, G y H en la escala de ingresos corrientes que van desde la A hasta la H. En esta última escala los ingresos anuales corrientes son menores a U.S.\$ 29,564.

**c) Capacidades técnicas:** 67% de las municipalidades presentan condiciones desfavorables en la capacidad técnica de recursos humanos. De diez niveles académicos identificados, solo el 5.2% de los empleados municipales son universitarios, el 22.8% alcanzó secundaria, 14.5% son técnicos medios y 38.8% cursó la primaria.

**d) Planificación municipal:** 53% de las municipalidades cuentan con instrumentos básicos de planificación estratégica (Plan de Desarrollo, Plan de Inversión y Plan de Gestión Municipal); sin embargo existe baja condición en el funcionamiento de instancias participativas. El 33% de las municipalidades del occidente del país en agosto del 2001, no habían realizado cabildos municipales. No se encontraron datos acerca de la existencia de sistemas de información municipal geográfico, sociodemográfico y socio económico para las alertas tempranas que plantean los fenómenos naturales o crisis productiva.

**e) Entorno institucional:** existe una regular condición en la gestión y relación institucional con entidades del gobierno central, con ONGs y organizaciones de la sociedad civil. Los municipios cuentan con algunas condiciones básicas de relación con otros actores locales que les puede permitir coordinar esfuerzos, unir recursos y construir alianzas, salvo algunas excepciones donde las relaciones entre las municipalidades y el resto de actores son muy tenues o no existen. Con respecto a la cooperación externa, las condiciones son desfavorables, puesto que el apoyo de algunas agencias de fortalecimiento y desarrollo municipal no tienen suficiente presencia o su apoyo es inconsistente con lo requerido por la municipalidad. En el caso de las ONGs, la falta de articulación de las prioridades del municipio con todos los actores implica que se realizan dobles esfuerzos por diferentes ONGs.

## **2.2. Hipótesis.**

- ✓ El medio más efectivo para alcanzar el desarrollo local es realizando intervenciones coherentes, basadas en una visión de desarrollo municipal y alianzas entre actores locales.
- ✓ El rol gerencial de los gobiernos locales en la administración de acciones y recursos que generen ingresos y mejoren la productividad con base en los potenciales naturales y capital humano local, es un elemento fundamental para hacer realidad el desarrollo local.
- ✓ La participación de la población involucrada; así como el liderazgo de los gobiernos locales en todo proceso de cambio son las bases de la sostenibilidad.
- ✓ La promoción de sistemas productivos diversificados y la comercialización de los productos generan una dinámica de desarrollo económico que crea condiciones favorables para mejorar el nivel de vida de la población y combatir la pobreza.

### **2.3. Marco del desarrollo del tema y su delimitación**

El tema se desarrolla en el marco del proceso de descentralización y desarrollo local actual en Nicaragua y el comportamiento de la cooperación internacional hacia ese proceso. El PC está limitado a una situación de cambio que se persigue en los municipios de Cinco Pinos y Santo Tomás del Norte. El ámbito donde está inmerso el PC es el Proyecto Municipios Verdes y el énfasis es en la formación de instancias de participación ciudadana que faciliten el diálogo, la concertación, la coordinación como bases para el desarrollo de ambos municipios.

#### **2.3.1. La cooperación internacional en el Desarrollo Local en Nicaragua**

A partir de 1990 con la entrada en vigencia de la Ley de Municipios, más tarde en 1995 con el inicio del proceso de Modernización del Estado y luego 1997 con la creación de la Comisión Sectorial para la Descentralización, la cooperación externa ha venido destinando más recursos al fortalecimiento institucional de las alcaldías y a la gestión municipal en general.

Entre los organismos internacionales que más colaboran en este ámbito están: el PNUD, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Asistencia Danesa para el Desarrollo Internacional (DANIDA), la Agencia Alemana de Cooperación (GTZ), el Banco Mundial, el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA) y la Agencia Finlandesa de Cooperación Internacional (FINNIDA).

El apoyo de estos organismos no se ha caracterizado por ser ordenado ni coherente entre sí. En la mayoría de las circunstancias no responden a las necesidades básicas de los gobiernos locales o sus condiciones son una limitante para la toma de decisiones a nivel local que tiene pocas opciones a cambiar los intereses propios de cada organismo. Así por ejemplo, las municipalidades continúan débiles ante una demanda poblacional que desborda su capacidad instalada, de recursos humanos y de gestión de recursos.

Muchas de las intervenciones de estos organismos no concretan en acciones, sino que llegan a nivel de diagnósticos, planes, herramientas de planificación, capacitación, equipamiento mínimo que son necesarios para mejorar la gestión local, pero que muchas veces se duplican o contradicen. Un ejemplo claro de esto es que se han identificado 22 metodologías para realizar planes de desarrollo municipales y existen alcaldías hasta con tres planes, pero ninguno llega a la etapa de ejecución.

#### **2.3.2. Las instituciones del gobierno central y la gestión local**

Por otro lado las instituciones del gobierno central tampoco se ponen de acuerdo en las políticas y estrategias a desarrollar, cada una por su lado y de acuerdo a su visión, ejecuta proyectos sin el conocimiento de los gobiernos locales. Sin embargo todas presionan a las alcaldías para que apliquen las políticas.

En este sentido las municipalidades tienen demandas de la población, de las instituciones del gobierno central y de los organismos cooperantes.

Todos ponen sus condiciones y en la mayoría de los casos las municipalidades no tienen opciones de escoger, ni participación real en la toma de decisiones sobre qué, dónde y cómo hacer las cosas en sus territorios.

Un ejemplo concreto de la situación antes descrita es el Programa de Inversiones Públicas del año 2001, a través del cual se invirtieron mayores recursos a salud, educación, agua, alcantarillado y saneamiento, estos montos incluyen los recursos externos y nacionales asignados a proyectos ubicados en los municipios, pero ejecutados por entidades del gobierno central. Los recursos son solicitados y gestionados por dichas instituciones.

Todo el proceso de selección y priorización de proyectos es hecho a nivel central y la asignación de recursos es negociada entre las instituciones, el Sistema Nacional de Inversiones Públicas y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Todo esto forma parte del presupuesto nacional aprobado en la Asamblea Nacional sin el conocimiento de los gobiernos locales.

La información del cuadro 1, refleja claramente que los recursos son administrados por instituciones del gobierno central, lo cual no contribuye al mejoramiento en la capacidad administrativa de los gobiernos locales. Muchos de estos proyectos además provienen de planes operativos anuales de las instituciones del gobierno central que no tienen relación con las demandas reales de los municipios.

**Cuadro 1. Programa de inversiones públicas 2001 de los municipios de Cinco Pinos y Santo Tomás del Norte.**

<b>Municipio – Proyecto</b>	<b>Institución ejecutora</b>	<b>Monto U.S.\$</b>
<b>Santo Tomás del Norte</b>		<b>183,909</b>
Programa plan piso y techo para viviendas rurales.	INVUR	7,428
Programa de apoyo a la vivienda civil (piso y techo).	INVUR	7,428
Proyecto Desarrollo de Municipios Rurales.	INIFOM	45,425
Apoyo al sector educativo, ASEN.	MECD	5,089
Asistencia a niños rurales en zonas deprimidas (PMA).	MECD	24,807
Fondo de mantenimiento.	FISE	1,256
Dotación de pupitres y mobiliario a los centros escolares.	MECD	2,525
Legalización de los locales escolares.	MECD	2,674
Programa de alfabetización y educación básica de adultos.		15,737
Proyecto PROCHILEON.	IDR	51,761
Fondo de emergencia social.	Presidencia de la República.	19,778
<b>Cinco Pinos</b>		<b>213,774</b>
Producción mapas para evaluar riesgos desastres naturales	INETER	62,515
Programa plan piso y techo para viviendas rurales.	INVUR	7,428
Programa de apoyo a la vivienda civil (piso y techo).	INVUR	7,428
Proyecto Desarrollo de Municipios Rurales.	INIFOM	45,549
Asistencia a niños rurales en zonas deprimidas (PMA).	MECD	21,470
Legalización de los locales escolares.	MECD	2,674
Programa de alfabetización y educación básica de adultos.	MECD	14,950
Proyecto PROCHILEON.	IDR	51,761

Fuente: Sistema Nacional de Inversiones Públicas – SNIP.

### 2.3.3. Caracterización de los municipios de Cinco Pinos y Santo Tomás del Norte

En adelante se presentan las características más relevantes de ambos municipios en aspectos administrativos (Cuadro 2), condiciones climáticas y edáficas (Cuadro 3), información acerca de la población y su estado de pobreza (Cuadro 4), los servicios sociales básicos y municipales a los que tiene acceso la población (Cuadro 5), actividades económicas (Cuadro 6), cultura y presencia institucional (Cuadro 7), y aspectos relevantes de la organización interna de las municipalidades; así como los recursos con que cuenta para el desarrollo de su gestión (Cuadro 8).

La información brinda una imagen bastante clara de la situación en que vive la población de estos municipios y las serias limitantes de los gobiernos locales para dar respuesta a las demandas de la población, al menos en servicios elementales, olvidados por el gobierno central. Es en estas condiciones donde se desarrolla el Proyecto Municipios Verdes como un actor local que trata de fortalecer la gestión municipal y desarrollar alternativas económicas productivas, con efecto multiplicador para incidir en el desarrollo económico de estos municipios.

**Cuadro 2. Información general de los municipios de Cinco Pinos y Santo Tomás del Norte.**

<b>Cinco Pinos</b>	<b>Santo Tomás del Norte</b>
<b>Ubicación geográfica</b>	
Departamento de Chinandega	Departamento de Chinandega
<b>Año de fundación</b>	
1,840	1,889
<b>Extensión territorial</b>	
79 km <sup>2</sup>	50 km <sup>2</sup>
<b>Distancia a la capital</b>	
240 km	220 km
<b>Número de comunidades</b>	
13	10

Fuente: Plan de Desarrollo Municipal de Cinco Pinos y Santo Tomás del Norte.

**Cuadro 3. Condiciones edafoclimáticas de los municipios de Cinco Pinos y Santo Tomás del Norte.**

Cinco Pinos	Santo Tomás del Norte
<b>Precipitación anual</b>	
800 – 1,000 mm	750 – 800 mm
<b>Temperatura media anual</b>	
28 °C	30 °C
<b>Altura sobre el nivel del mar</b>	
400 m.s.n.m.	180 m.s.n.m.
<b>Uso potencial del suelo</b>	
90 % forestal	87% forestal
<b>Uso actual del suelo</b>	
Agricultura de subsistencia.	Agricultura de subsistencia.

Fuente: Plan de Desarrollo Municipal de Cinco Pinos y Santo Tomás del Norte.

**Cuadro 4. Información Poblacional de los municipios de Cinco Pinos y Santo Tomás del Norte.**

Cinco Pinos	Santo Tomás del Norte
<b>Población total</b>	
7,672 habitantes – 79% población rural - 50.1% de la población total son mujeres.	8,080 habitantes – 64% población rural - 55% de la población total son mujeres.
<b>Densidad poblacional</b>	
95 hab/km <sup>2</sup>	168 hab/km <sup>2</sup>
<b>Población Económicamente Activa y porcentaje de desempleo</b>	
PEA: 1,700 habitantes (22 % de la población total) y 26% de la PEA esta desempleada.	PEA: 1,458 habitantes (18 % de la población total) y 38% de la PEA esta desempleada.
<b>Porcentaje de analfabetismo</b>	
16.5 % de la población total.	23 % de la población total.
<b>Situación de pobreza</b>	
El municipio esta clasificado en el grupo de pobreza media.	El municipio esta clasificado en el grupo de pobreza media.

Fuente: Plan de Desarrollo Municipal de Cinco Pinos y Santo Tomás del Norte. Mapa de Pobreza Extrema de Nicaragua

**Cuadro 5. Servicios Básicos y Municipales de Cinco Pinos y Santo Tomás del Norte.**

Cinco Pinos	Santo Tomás del Norte
<b>Agua y saneamiento</b>	
El 62% de la población se abastece de pozos, ojos de agua y ríos. En el casco urbano existe un acueducto que abastece a 33% de las viviendas, es manejado por la municipalidad. No se da ningún tratamiento y contiene residuos de cobre, proviene de una fuente natural. Las comunidades se abastecen de ojos de agua, ríos o pozos. La letrina es el medio más usado para disposición de excretas, 76% de la población cuenta con letrinas el resto practica el fecalismo al aire libre. Se carece de un sistema de alcantarillado. Existe servicio de recolección de basura, pero no hay vertedero municipal. No existe mercado municipal.	Existe solo en el casco urbano, disponible para 70 viviendas (54% del total), abastece 4 días a la semana por media hora cada día. En época seca el abastecimiento es casi nulo. La principal fuente de abastecimiento son los pozos privados y comunales o fuentes de agua natural. El medio comúnmente empleado para la disposición de excretas es la letrina, pero solo el 50% de las viviendas las tiene, el resto lo hace al aire libre. No existe sistema de alcantarillado. No se presta servicio de recolección de basura y no existe vertedero municipal. La población quema o entierra la basura. No existe mercado municipal.
<b>Salud</b>	
Posee un solo centro de salud y dos puestos más pequeños en las comunidades rurales.	Existe solo un centro de salud y dos puestos ubicados en zonas rurales.
<b>Educación</b>	
Cuenta con 34 centros de enseñanza entre preescolar (17), primaria (15) y secundaria (2). La población estudiantil es de 2,323 alumnos que son atendidos por 98 profesores.	Cuenta con 11 centros de enseñanza, 10 de éstos son de educación primaria y 1 de educación media. Población estudiantil: 1,671 alumnos, atendidos por 57 profesores.
<b>Energía eléctrica</b>	
El 25 % de las viviendas cuenta con servicio eléctrico y únicamente el casco urbano cuenta con alumbrado público. 11 de 13 comunidades rurales no cuentan con el servicio.	69% de los domicilios cuentan con servicio eléctrico y hay alumbrado público en el casco urbano. Ocho de 10 comunidades rurales no cuenta con servicio eléctrico.
<b>Telecomunicación</b>	
Funcionan dos celulares fijos que prestan servicio al público y una línea convencional. La señal es muy deficiente.	Existen solamente cuatro líneas convencionales, la señal es muy deficiente.
<b>Transporte</b>	
Cuenta con cuatro medios de transporte colectivo del municipio a la cabecera departamental, no así a las comunidades rurales.	Existen tres medios de transporte colectivo. No existe ningún tipo de transporte público entre el casco urbano y las comunidades rurales.
<b>Vías de acceso</b>	
Caminos sin drenaje. Un camino intermunicipal y caminos temporales hacia las comunidades (40 Km). El municipio no cuenta con calles pavimentadas.	Caminos sin drenaje. Un camino intermunicipal, siete caminos de todo tiempo y 17 temporales hacia las comunidades. Algunas comunidades quedan incomunicadas en época lluviosa. El municipio carece de calles pavimentadas.
<b>Vivienda</b>	
Existe un déficit habitacional en el área rural de 687 viviendas.	El déficit de viviendas es 25% en el área rural.

Fuente: Plan de Desarrollo Municipal de Cinco Pinos y Santo Tomás del Norte.

**Cuadro 6. Actividades económicas de los municipios de Cinco Pinos y Santo Tomás del Norte.**

Cinco Pinos	Santo Tomás del Norte
<b>Sector agrícola y pecuario</b>	
<p>Se practica la agricultura de subsistencia, los cultivos más comunes son maíz, frijol, sorgo y café. 700 productores cultivan 1,989.7 ha. Los rendimientos promedios son de 6 qq/ha. El 69% de los productores utilizan pesticidas y realizan prácticas agrícolas que propician la erosión. El municipio cuenta con 1,702 cabezas de ganado para producción de carne y leche. El 97% de la producción es para consumo interno y el resto se comercializa en el municipio más cercano.</p>	<p>Se practica la agricultura de subsistencia, los cultivos más comunes son maíz, frijol y sorgo. 550 productores cultivan 1,352 ha. Los rendimientos son bajos (5.3 qq/ha) y el 65% de esta población utiliza pesticidas y prácticas agrícolas dañinas para el medio ambiente. El municipio cuenta con 950 cabezas de ganado, para producción de leche y carne. El 95 % de la producción tanto agrícola como pecuaria es para consumo local, el resto lo comercializan en la zona fronteriza con Honduras.</p>
<b>Sector industria y comercio</b>	
<p>No cuenta con ningún tipo de industria más que la artesanal para producción de tejas y ladrillos, material utilizado en la construcción de viviendas. El comercio lo constituyen principalmente las pulperías. La venta de artesanías utilizando recursos naturales como barro y acículas de pino es también una actividad comercial a menor escala.</p>	<p>No existe industria. A menor escala que Cinco Pinos se produce ladrillos y tejas para la construcción de viviendas. La elaboración de artesanías utilizando de recursos naturales, locales e es también una actividad comercial. Lo común es el intercambio de productos agropecuarios por otros de consumo básico en la zona fronteriza con Honduras.</p>
<b>Medio ambiente y Recursos Naturales</b>	
<p>La topografía es accidentada con pendientes entre 30 y 50%. Los suelos son rocosos, ácidos, con baja fertilidad. El municipio es bañado por varios ríos que bajan de la zona fronteriza con Honduras. Los principales ríos son el Gallo y el Torondano. Cuenta con 68 ojos de agua. El nivel de agua subterránea en promedio esta entre 10 y 15 mt de profundidad. El municipio cuenta con yacimientos de arcilla y oro. De este último no se conocen los resultados de una exploración realizada en los años 60. El municipio posee 200 ha. de bosque de pinos y 100 ha. de bosque latí foliado.</p>	<p>La topografía es inclinada con pendientes mayores de 20%. Los suelos son rocosos, áridos y erosionados. El municipio es atravesado por el río Guasaule que a su vez sirve de punto fronterizo con la República de Honduras. El nivel de agua subterránea es profundo de 13 a 23 mt, sobre todo en el casco urbano hay escasez de agua y en las comunidades existen fuentes de agua natural que se agotan en la época seca. La cobertura boscosa es 12% del territorio municipal, principalmente bosque latí foliado, con especies forestales de poco valor comercial. La regeneración natural de algunas especies de valor es muy buena, pero no hay cultura de conservación y manejo.</p>

Fuente: Plan de Desarrollo Municipal de Cinco Pinos y Santo Tomás del Norte. Estudio de Línea Base del Proyecto Municipios Verdes

**Cuadro 7. Cultura y presencia institucional de los municipios de Cinco Pinos y Santo Tomás del Norte.**

Cinco Pinos	Santo Tomás del Norte
<b>Cultura y deportes</b>	
El municipio cuenta con un solo parque en el casco urbano y un campo deportivo. La juventud carece de centros recreativos y muy poco se promueven las actividades culturales. El 9% de los jóvenes participa en actividades de reforestación comunitaria.	Existen siete áreas rurales destinadas para estas actividades y un solo campo deportivo a 3 km del casco urbano. El municipio tiene un parque municipal. El 4% de los jóvenes participa en actividades de reforestación comunitaria.
<b>Instituciones presentes</b>	
<b>Públicas:</b> Ministerio de Salud, Ministerio de Educación Cultura y Deporte, Juzgado Local, Delegación de Cedulación, Policía Nacional y Ejército Nacional. <b>Privadas:</b> 6 ONGs. Una ONG y tres proyectos más tienen acciones, pero no oficinas. <b>Gremiales:</b> Tres, una de agricultores y ganaderos y dos de ganaderos.	<b>Públicas:</b> Ministerio de Salud, Ministerio de Educación Cultura y Deporte y Juzgado Local. <b>Privadas:</b> tienen presencia una ONG y un proyecto. Tres ONGs y tres proyectos más tienen acciones en el municipio, pero no oficinas. <b>Gremiales:</b> dos, una de agricultores y ganaderos y otra solo de ganaderos.
<b>Partidos políticos</b>	
Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) y Partido Liberal Constitucionalista (PLC).	Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) y Partido Liberal Constitucionalista (PLC).

Fuente: Plan de Desarrollo Municipal de Cinco Pinos y Santo Tomás del Norte. Estudio de Línea Base Proyecto Municipios Verdes.

**Cuadro 8. La Municipalidad**

<b>Concejo municipal</b>	
Esta compuesto por cuatro concejales propietarios y el alcalde municipal que lo coordina. Cada concejal tiene un suplente. Dos concejales son del FSLN y dos del PLC. El municipio cuenta además con un Vice Alcalde.	Esta compuesto por cuatro concejales propietarios y el alcalde municipal que lo coordina. Cada concejal tiene un suplente. Dos concejales son del FSLN y dos del PLC. El municipio cuenta además con un Vice Alcalde.
<b>Personal municipal</b>	
Cuenta con 14 trabajadores entre personal técnico y administrativo.	Cuenta con 9 trabajadores entre personal técnico y administrativo.
<b>Instancias de participación ciudadana</b>	
En agosto del 2001 se creó el Comité de Desarrollo Local con representación de todos los sectores de la población. También se crearon la Comisión Ambiental, Económica y Social. Existen 13 Comités Comarcales. En agosto se realizó el primer cabildo municipal.	En agosto del 2001 se creó el Comité de Desarrollo Local con representación de todos los sectores de la población. También se crearon la Comisión Ambiental, Económica y Social. Existen 10 Comités Comarcales. En julio se realizó el primer cabildo municipal.
<b>Presupuesto municipal en U.S.\$ año 2001</b>	
Ingresos propios: 15,386	Ingresos propios: 14,650
Transferencias del gob. central: 95,690	Transferencias del gob. central: 80,183
Donaciones: 143,309	Donaciones: 100,030
<b>Total: 254,385</b>	<b>Total: 194,863</b>

Fuente: Presupuesto municipal 2001. Sistema de seguimiento y evaluación Proyecto Municipios Verdes.

## 2.4. Autorreflexiones

### 2.4.1. La descentralización y el marco jurídico e institucional

a) Nicaragua ha dado algunos pasos en materia de descentralización, expresados principalmente en la elaboración de políticas, estrategias y conformación de instancias de coordinación. Sin embargo, todavía no alcanza el nivel de practicidad y concreción en el traslado de responsabilidades y recursos a los gobiernos municipales. Los mayores avances han estado en la desconcentración de responsabilidades, pero no de recursos financieros y humanos capacitados.

b) La descentralización no se refleja en las políticas y estrategias sectoriales, ni en los planes operativos anuales de las instituciones del gobierno central, las que duplican acciones, son incoherentes en sus políticas, compiten por recursos y centralizan la administración de éstos. No ha habido un mandato del más alto nivel de gobierno que oriente a las instituciones a iniciar un verdadero proceso de descentralización.

c) A pesar que **la Ley de Municipios** confiere grandes potestades y **fortalece** en teoría **la autonomía municipal**, los gobiernos locales se ven imposibilitados de cumplir su mandato por falta de recursos y apoyo institucional. Se aprueban leyes que lesionan la autonomía municipal y contradicen o cruzan funciones entre instituciones y municipios.

d) Es necesario iniciar un proceso de concertación local para una mejor coordinación y sinergia de las diferentes intervenciones del Estado y de la Cooperación Internacional, en el marco del proceso de implementación de un Sistema Institucionalizado de Planificación Municipal.

e) La **Visión de Nación** tiene ejes de desarrollo excelentes y fue elaborada bajo un proceso ampliamente participativo; sin embargo todavía no hay evidencias de una voluntad política para su institucionalización e implementación.

f) La **falta de coordinación entre organismos cooperantes** y la carencia de liderazgo del gobierno, no permite intervenciones coherentes y acordes a las necesidades reales de los municipios. La intervención e injerencia desordenada de las instituciones de gobierno con mayor acceso y capacidad de gestión que los municipios ante estos organismos, propicia las condiciones para la duplicidad de acciones y no garantiza la sostenibilidad. En la mayoría de los casos ignoran a los gobiernos locales por considerarlos incapaces. Estas son algunas de las razones por las cuales aunque se inviertan millones de dólares los municipios continúan siendo pobres, improductivos y débiles en su gestión.

### 2.4.2. La descentralización y la capacidad de los gobiernos locales

a) El argumento más utilizado para no iniciar un verdadero proceso de descentralización es que los gobiernos locales **“no tienen capacidad”** y que por sus necesidades insatisfechas tienden a hacer mal uso de los recursos. Sin embargo pocos organismos dedican esfuerzos y destinan fondos para mejorar la capacidad de los gobiernos locales, en forma sistemática, integral y coherente.

b) Por su lado muchos gobiernos locales caen en la **trampa política** de responder a intereses partidarios en lugar de actuar como gerentes de la administración local. Dedicar mayores esfuerzos a la parte política en procesos de confrontación improductivos y antagónicos que a la gestión y administración de recursos, lo que no permite mejorar la calidad y cantidad de servicios municipales.

c) Las instituciones de gobierno responsables de fortalecer la gestión municipal son débiles a nivel departamental, no tienen capacidad operativa y no son capaces de representar y defender los intereses municipales. Sus **presupuestos son escuálidos** y los recursos humanos más capacitados tienen serias limitaciones para llegar hasta los municipios.

d) Por su parte al AMUNIC le falta **beligerancia y representatividad** en la defensa de la autonomía municipal y carece de capacidad operativa para prestar mejores servicios. No fomenta suficientemente el **asociativismo**, ni **mancomunidades** entre las municipalidades para mejorar la prestación de servicios de manera eficiente. Las municipalidades por su parte no fortalecen ni respaldan con suficiente fuerza ni recursos a esta organización. Tampoco toman la iniciativa, salvo algunos pocos casos, en promover las relaciones de coordinación, colaboración y solidaridad con municipios vecinos, muchas veces por diferencias políticas.

e) Algunos gobiernos locales no tienen voluntad de rendir **cuentas claras** a la población y no están plenamente convencidos de abrir **espacios de participación ciudadana**, básicamente porque prevalecen intereses y contradicciones políticas con algunos sectores de la población. Esto a su vez no presta las condiciones para la gobernabilidad y la profundización de la democracia.

### **III.- DESARROLLO DEL PROYECTO DE CAMBIO**

#### **CAPITULO 3.- DESARROLLO DEL PC Y OBJETIVOS DEL CAMBIO**

##### **3.1. ¿Qué es un proyecto de cambio?**

Un PC es un proceso que conlleva a una situación deseada. Para ello es necesario realizar acciones coherentes tomando en cuenta las condiciones del entorno y dando amplia participación en la toma de decisiones a los actores involucrados. Estos procesos son facilitados por un agente de cambio.

##### **3.1.1. El proyecto de cambio “Gestión local coherente”**

El PC es parte integrante de Municipios Verdes que es un proyecto de desarrollo local con énfasis en el manejo de los recursos naturales y en el fortalecimiento de las capacidades locales. Combina diferentes componentes de transformación y diversificación productiva, aumento de la productividad, restauración ambiental, reducción de la vulnerabilidad, educación ambiental con enfoque de género, participación y comunicación social. Su modalidad de ejecución es descentralizada y basada en la contratación de capacidades locales existentes para apoyar su fortalecimiento y desarrollo.

##### **3.1.2. Objetivo general del PC**

Crear las condiciones para desarrollar una **gestión local coherente** coordinando y articulando acciones entre actores locales que invierten recursos en los municipios de Cinco Pinos y Santo Tomás del Norte.

##### **3.1.3. Objetivos específicos del PC a un año**

- ✓ Fomentar el diálogo y el consenso entre actores locales que permita realizar intervenciones coherentes, unir recursos y formar alianzas.
- ✓ Promover el liderazgo de los gobiernos locales en la gestión ordenada de sus municipios, asignando un rol al resto de actores en el desarrollo productivo.
- ✓ Promover el desarrollo productivo en ambos municipios, a través de sistemas de producción diversificados y otras alternativas económicas.

##### **3.1.4. Marco institucional y ubicación del PC**

Para la ejecución del Proyecto Municipios Verdes, se firmó un convenio entre el gobierno de Nicaragua y el PNUD en septiembre del 2000, definiendo al Ministerio Agropecuario y Forestal (MAGFOR) como institución nacional contraparte y por tanto responsable de la ejecución.

A lo interno del MAGFOR, el proyecto está ubicado bajo la División General de Coordinación de Delegaciones Territoriales y su director funge también como Director Nacional del proyecto.

En la organización interna del PNUD Nicaragua, el proyecto se ubica bajo la coordinación del Área de Sostenibilidad Ambiental y cuenta con la supervisión de la Coordinadora de Área.

### **3.1.5. Relación con otros actores e instituciones**

El proyecto fomenta relaciones de coordinación y cooperación con INIFOM, AMUNIC y el Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales (MARENA), tanto a nivel central como departamental. Otras instituciones públicas y proyectos con quienes existen relaciones a nivel local son: el MINSA, el Juzgado Local, el Instituto Nicaragüense de Tecnología Agropecuaria (INTA), el Instituto Nacional Forestal (INAFOR), el Ministerio de Educación Cultura y Deportes (MECD), el Proyecto de Desarrollo Rural para los Municipios de Chinandega y León (PROCHILEON), el Fondo de Desarrollo Municipal y el Programa Mundial de Alimentos (PMA), entre otros.

Además mantiene comunicación con todos los ONGs que operan en la zona, algunos de los cuales atienden los seis municipios del norte de Chinandega. Una relación muy fluida se ha establecido también, con la iglesia católica, la evangélica y la Cruz Roja. Un listado de todos los actores locales se presenta en el cuadro 9.

El PC fomenta dentro de Municipios Verdes una actitud expresa de coordinación entre actores, evita al máximo la duplicidad y facilita la comunicación fluida sin ningún tipo de discriminación. Esta actitud ha sido valorada positivamente por todos los involucrados, ha generado confianza respecto a la neutralidad y es una algo que lo distingue del resto de actores.

El proyecto se ha convertido en un punto de referencia para todos los proyectos nuevos y organismos internacionales que quieren iniciar acciones en el territorio. Tanto las Unidades Co Ejecutoras (UCEs) con quienes trabaja directamente el proyecto, como los gobiernos locales y otros actores, remiten a los nuevos interventores al Proyecto Municipios Verdes como un modelo del cual vale la pena copiar acciones y estrategias. Ellos hablan con propiedad y muestran orgullosos lo que están haciendo con apoyo del proyecto y quieren que el resto oriente sus acciones en la misma dirección, logrando de esa forma intervenciones coherentes.

**Cuadro 9. Actores locales con incidencia en los municipios de Cinco Pinos y Santo Tomás del Norte.**

Actores locales			Municipios de incidencia		
No	Nombre	Ubicación de oficina	Cinco Pinos	Santo Tomás	Otros municipios
<b>Gobiernos Municipales</b>					
1	Alcaldía de Santo Tomás	Santo Tomás	x	N/A	N/A
2	Alcaldía de Cinco Pinos	Cinco Pinos	N/A	x	N/A
<b>Organismos no gubernamentales y Proyectos</b>					
1	Sociedad Garmendia Jirón R.L.	Cinco Pinos	x	x	2
2	Solidaridad internacional.	Somotillo	x	x	4
3	Asociación pro Desarrollo de El Espino (APRODESE).	Cinco Pinos	x	N/A	N/A
4	Comisión de Desarrollo Rural (CODER).	Cinco Pinos	x	N/A	N/A
5	Unión Nacional de Agricultores y Ganaderos (UNAG).	Santo Tomás	x	x	4
6	Cooperativa Forestal Chinandega Norte (COFOCHINOR).	Cinco Pinos	x	x	3
7	Centro de Promoción pro Desarrollo Local (CEPRODEL).	Cinco Pinos	x	x	2
	Fondo de Asistencia Técnica (FAT).	León	x	x	4
8	Bloque Intercomunitario.	Somotillo	N/A	x	3
9	Asociación Social de Desarrollo (ASODESE).	Santo Tomás	N/A	x	N/A
<b>Programas y Proyectos</b>					
1	Proyecto DIPECHO/Solidaridad Internacional	Somotillo	x	x	4
2	Proyecto Chinandega León (PROCHILEON).	León	x	x	4
3	Proyecto Municipios Verdes	Santo Tomás	x	x	N/A
4	Programa de Extensión Integral Agropecuario y Forestal.	León	x	x	4
5	Programa Mundial de Alimentos (PMA).	Somotillo	x	x	5
6	Fondo de Desarrollo Municipal (FONDEM).	Chinandega	x	x	4
<b>Asociaciones Gremiales</b>					
1	Unión de Productores Agropecuarios de Nicaragua (UPANIC).	Cinco Pinos	x	x	2
2	Federación de Agricultores y Ganaderos de Nicaragua (FAGANIC).	Cinco Pinos	x	x	2
<b>Instituciones Públicas</b>					
1	Instituto Nicaragüense de Tecnología Agropecuaria (INTA).	Somotillo	x	x	4
2	Ministerio Nicaragüense de Salud (MINSAL).	Chinandega	x	x	4
3	Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (MECD).	Chinandega	x	x	4
4	Consejo Supremo Electoral (CSE).	Chinandega	x	x	4
5	Juzgado Local	Chinandega	x	x	4
6	Policía Nacional	Somotillo	x	x	4
7	Ejército Nacional	Somotillo	x	x	4

Fuente: Planes de Desarrollo de Cinco Pinos y Santo Tomás del Norte. Estudio de Línea Base Proyecto Municipios Verdes.

### 3.1.6. Personal y ubicación del PC

Como se explicó antes, la plataforma de desarrollo del FC es el Proyecto Municipios Verdes. Por tanto, el personal técnico y administrativo está directamente relacionado con todo el proceso de cambio, son actores y sujetos. En este sentido se han definido valores, códigos de comunicación, retos, ejes de trabajo, y sobre todo una visión y misión clara de hasta dónde y qué se quiere cambiar en tres años.

Por estas razones, es importante conocer la organización interna y reconocer en cada uno de los miembros del equipo a un agente de cambio. El desarrollo del PC, es también su esfuerzo, demostrado en la abnegación, responsabilidad, mística de trabajo, solidaridad, trabajo en equipo y actitud abierta al cambio.

Una aspecto digno de destacar por ser lo más difícil y estresante para el equipo, es la madurez con que éste ha manejado la situación política de la zona. Esto ha exigido un esfuerzo humano que significa deponer sus preferencias políticas y no tomar partido de ninguna manera en los conflictos entre actores. A lo interno del equipo se ha requerido incluso, capacitación y largas sesiones de análisis y reflexión para superar estos obstáculos, en lo cual el PNUD, ha brindado apoyo profesional.

Para salir victoriosos de las adversidades del entorno, el equipo ha concertado una visión basada en el desarrollo humano, la que consiste en anteponer intereses de la mayoría que es la población más pobre, ante los intereses personales.

Las conductas o resistencias al cambio de personas o autoridades son combatidas con ejemplos, con persistencia, con apertura, con transparencia, comunicación y más comunicación. Lo que importa es una gestión local que beneficie a los más necesitados. La siguiente frase resume la posición del equipo: **“Son las personas las que cuentan. Más allá de las cifras de la producción, más allá de las chimeneas humeantes de las industrias, más allá de la permanente fascinación por los déficit presupuestarios y la crisis de la balanza de pagos, son las personas las que cuentan”**. Mahbub ul Haq. (PNUD 2000).

El equipo técnico es pequeño tomando en cuenta la magnitud del proyecto, en total 10 personas. Tres de ellos se desempeñan como responsables de componentes, tres más apoyan el trabajo técnico de campo. La parte administrativa y logística es asistida por un contador y tres personas más. En el anexo 1 se presenta el organigrama funcional del proyecto.

Físicamente la sede del proyecto se encuentra en el municipio de Santo Tomás del Norte, uno de los municipios participantes, a cuatro horas de la capital, en vehículo privado.

Todo el personal vive de lunes a viernes en Santo Tomás. Esto tiene muchas ventajas en términos de identificación con la población, costos de operación y eficiencia en el desempeño. Merece especial atención el valor y significado que ha tenido para la población el hecho que los miembros del equipo vivan bajo las mismas condiciones de vida que ellos.

La presencia del proyecto permite condiciones para el mercadeo de los municipios, ya que el proyecto recibe muchas visitas de otros proyectos, de ONGs, de organismos internacionales y periodistas, a través de los cuales se divulga el potencial de la zona y las oportunidades de inversión.

### **3.1.7. Manejo de los recursos financieros**

Al inicio los recursos se manejaron de forma centralizada, pero a medida que se fueron creando las condiciones se firmó un convenio entre el MAGFOR y el PNUD, en el cual se delega la administración de los recursos en la unidad ejecutora, con el fin de facilitar la operatividad del proyecto, bajar los costos de operación y agilizar los procesos. Este cambio también generó resistencia.

La descentralización en la toma de decisiones y administración de recursos no es la modalidad que actualmente utilizan las instituciones del Estado en Nicaragua. El PNUD, persuadió a las autoridades del MAGFOR del alto costo, la incoherencia con el concepto que se quería desarrollar a nivel local y los retrasos en la operatividad del proyecto que eso significaría.

## **3.2. El inicio y primeras intervenciones**

### **3.2.1. Primer contacto con autoridades locales salientes**

El primer contacto con las alcaldías de los municipios participantes fue el 14 de noviembre. En Cinco Pinos había una situación bastante tensa debido a que hubo un cambio, después de 20 años de estar la municipalidad en manos del partido sandinista (izquierda), los resultados de las elecciones del cinco de noviembre, dieron la victoria al partido liberal (derecha).

El alcalde de ese municipio, quien solicitó y gestionó el proyecto, hacía efectiva su renuncia el 15 de noviembre, ya que participaría en las elecciones nacionales. Él había solicitado al PNUD que el proyecto estuviera ubicado en Cinco Pinos y no en Somotillo en las oficinas del PMA, como estaba previsto en el documento del proyecto. A cambio él se comprometió, como alcalde municipal a garantizar un local y otras condiciones al proyecto. Con su partida todo el entorno cambió. Había una situación de inestabilidad y temor en el personal, había tensiones entre las nuevas autoridades y las salientes.

Las expectativas acerca del manejo de los recursos y la toma de decisiones a lo interno del proyecto, eran de todo tipo. Por un lado, las autoridades salientes querían que las acciones del proyecto iniciaran a lo inmediato, según ellos para garantizar algunas condiciones que protegieran al proyecto de la injerencia del próximo gobierno. Por su parte, el gobierno entrante solicitaba esperar hasta que iniciara oficialmente su gestión en enero del 2001. El escenario de este conflicto fue el municipio de Cinco Pinos. En Santo Tomás apenas se conocía sobre el proyecto.

Desde este momento inició una etapa difícil, estar en el medio de un conflicto con personas que son autoridades de la zona es una situación que requiere voluntad, carácter, sensibilidad, persistencia, experiencia y capacidad gerencial. Es aquí donde se prueba realmente si se quiere aportar al desarrollo local o es un simple compromiso contractual. La agente de cambio que facilitó el PC, apostó al desarrollo local.

### **3.2.2. Primer contacto con las Organizaciones no Gubernamentales Locales**

El primer contacto con las ONGs, para conocer su voluntad de trabajar con el proyecto, su capacidad instalada y experiencia, también estuvo influenciada por el ambiente político.

Por alguna razón la población maneja que todas estas organizaciones sin excepción alguna, tienen una tendencia política y que sus acciones no están desligadas de ese factor.

Era claro que su tendencia era contraria a la de los gobiernos locales nuevos y trataron de predisponer al personal del proyecto acerca de lo difícil, por no decir imposible, que sería trabajar con las nuevas autoridades. Además expresaban claramente sus expectativas acerca del proyecto. Tenían la concepción que éste los “capitalizaría” y que la forma de trabajo sería únicamente de contratar sus servicios y esperar pacientemente por los resultados.

Esto se contradecía con la estrategia y la visión de desarrollo del Proyecto Municipios Verdes, que lejos de contratar servicios exigiría un aporte de las ONGs y de los productores con el fin de combatir el paternalismo y la dependencia. Por otro lado, el proyecto tiene una metodología de trabajo distinta, niveles de planificación exigentes y capacidad de dar seguimiento sistemático a la ejecución, tanto física como financiera. El proyecto tiene criterios de selección para los productores participantes, conceptos y modelos de producción bien definidos que tienen su base en la demanda de la población, en las condiciones edafoclimáticas de la zona y en las experiencias de estas mismas ONGs.

El proyecto contaba con información general acerca de la capacidad operativa, área de cobertura y acciones que desarrollaban algunas de estas organizaciones, pero era la primera vez que se visitaba la zona y se hablaba con los gerentes de cada una de las ONGs.

Para los efectos del PC, significó conocer una cara de la moneda. El reto fue anteponer los intereses comunes ante los personales y sobre todo jugar un papel imparcial ante ambas partes. ¿A quién creer? ¿Cómo se trabajaría en ese ambiente antagónico y confrontativo, con quienes se creía serían los socios o aliados?, ¿Qué hacer para superar el conflicto entre las partes sin tomar partido?, ¿Está era una situación reciente o antigua, cuáles eran sus raíces?, ¿Cómo hacer desarrollo local, a través de intervenciones coherentes bajo estas condiciones? Estas eran muchas de las preguntas que en ese momento no encontraban respuesta, lo único firme era la voluntad de aportar para cambiar parte de esa situación.

### **3.2.3. Primer contacto con autoridades locales entrantes**

En vista del cambio de autoridades locales, el PNUD y el MAGFOR consideraron necesario como primer paso invitar oficialmente a las autoridades locales salientes y entrantes a una reunión donde el tema principal fue la presentación del Proyecto Municipios Verdes.

La reunión contó con la presencia de los alcaldes y vice alcaldes entrantes y salientes, autoridades del MAGFOR y del PNUD. Era la primera vez que ambas autoridades se sentaban a la misma mesa desde que sucedieron las elecciones e intercambiaban opiniones, fue una reunión en un ambiente poco amigable y tenso.

Las nuevas autoridades dejaron claro que no estaban de acuerdo en el local que la alcaldía anterior había asignado al proyecto, ya que ellos tenían otros planes con el mismo, “de un carácter más social”. Tampoco estuvieron de acuerdo en otras opciones que las autoridades salientes presentaron al proyecto y fue algo sobre lo cual no se tomó decisión en el momento, a solicitud del gobierno entrante.

Este encuentro fue letal para los propósitos del PC, pues prácticamente confirmaba lo dicho por las ONGs. Aquí se tomó mayor conciencia de la dimensión del problema y de la cantidad de esfuerzos y estrategias que se necesitaban desarrollar. ¿Cuánto tiempo sería necesario para cambiar esta actitud?, ¿Hasta dónde se podría avanzar en un año?, ¿Era esta una condición coyuntural o sería la constante?, ¿Tenían razón las ONGs? ¿Por dónde empezar?.

Durante tres meses el proyecto operó irregularmente, sin oficinas fijas, tomando como punto de referencia el local del PMA en Somotillo. Era difícil el acceso con los alcaldes, estaban ocupados con el traspaso del poder y Municipios Verdes no era el tipo de proyectos que ellos esperaban encontrar, ni estaban claros de la modalidad de trabajo a ser utilizada, no era su prioridad. Para este tiempo el clima de tensión en la alcaldía de Cinco Pinos había empeorado y era totalmente inoportuno hablar de concertación y diálogo.

#### **3.2.4. Ambiente institucional**

El ambiente institucional también estaba atravesando un momento difícil. Durante el período del actual gobierno, por la cartera del MAGFOR han transitado cinco ministros. Al iniciar el proyecto, estaba asumiendo el cuarto ministro y se percibía un ambiente tenso, los procedimientos se estaban cambiando, las personas con cargos de dirección estaban siendo removidas, la tensión se hizo sentir también en los proyectos, al asumir la administración central del MAGFOR, un rol centralista en la administración de los recursos de éstos.

El Director Nacional del proyecto, tenía dificultad en la toma de decisiones, pretendía aplicar al mismo tiempo los procedimientos administrativos del PNUD y del MAGFOR, lo cual complicaba las cosas y retardaba las decisiones. El centralismo era evidente a todos los niveles y la única persona autorizada para firmar todos los documentos del proyecto era el Director Nacional y él permanece el 100 % de su tiempo Managua, la capital de Nicaragua.

A la fecha se ha cambiado una vez más de ministro y dos veces más de Director Nacional del proyecto, cada uno tiene un estilo diferente, una visión de desarrollo y cada vez hay que iniciar el proceso empezando por explicar en qué consiste el proyecto, registro de firmas, etc, etc, etc.

Había un vacío institucional del MAGFOR que obligo al PNUD a involucrarse más en la ejecución del proyecto. Esto ha permitido un mayor nivel de exigencia en la calidad, hacer algunas sugerencias al manual de procedimientos administrativos y se han aprendido lecciones que servirán para mejorar los procesos de instalación y ejecución de los proyectos de este tipo.

Esto no sería importante comentarlo si se toma en cuenta que normalmente el liderazgo en la ejecución de los proyectos lo lleva la institución nacional. Esa es la política del PNUD, para fortalecer la gestión de las instituciones nacionales contraparte y garantizar a ese nivel la continuidad de algunas acciones pertinentes.

Una vez más el PC, se enfrentaba a una situación de incertidumbre, un obstáculo más, el clima institucional retardaba el inicio de las operaciones y resultaba desgastante tratar de conciliar posiciones entre el MAGFOR y el PNUD.

Por un lado el MAGFOR demandaba mucho tiempo, para la toma de decisiones y por el otro, el PNUD se encontraba inmerso en un proceso de reingeniería organizacional que por sí generó un ambiente no propicio para la etapa de inicio del proyecto. ¿Sería posible el PC en este entorno? ¿Con qué apoyo institucional sería afrontado el conflicto local?, tensiones, dudas y más preguntas, pero siempre con la meta fija de lograr realizar el PC. Cada vez había más seguridad en el tema que sería abordado por el PC, con cada sector había que realizar cambios y en cada uno había resistencia.

### **3.3. Observaciones sobre el proceso de cambio - Autorreflexiones**

a) Las condiciones del entorno tienen demasiada influencia en las decisiones y la vida de un proyecto, sobre todo si uno de sus principios es la participación y el respeto al rol de los gobiernos locales.

b) La inestabilidad de las instituciones nacionales contraparte de los proyectos de desarrollo local influye negativamente en la ejecución y calidad de los mismos.

c) El desarrollo de un municipio es afectado por el ambiente político local; sobretodo cuando éste es polarizante, confrontativo y agresivo.

d) Cuando hay resistencia a un proyecto de cambio, se percibe en el comportamiento de los principales actores locales. La resistencia puede ser expresa, sutil o una combinación de ambas. Para este PC, la resistencia sutil ha sido la más utilizada y ha resultado la más difícil de combatir.

e) Es sumamente difícil jugar al mismo tiempo el papel de actor y de agente de cambio. En estas condiciones realizar un PC con neutralidad requiere de algo más que persistencia y voluntad, requiere estar convencido de que el desarrollo local es la vía para salir del subdesarrollo y crecer como país.

f) Difícilmente se puede llevar a cabo un proyecto de cambio, si no se cuenta con apoyo institucional y un equipo de trabajo. Además requiere de recursos financieros y ciertas condiciones del entorno que muchas veces hacen imposible el éxito de los PC. De no haber logrado la descentralización en la ejecución del proyecto y el apoyo institucional, posiblemente los resultados del PC en el tiempo disponible no serían positivos.

g) La definición de un PC, relacionado con el tema de la gestión local en las condiciones de Nicaragua, requiere de un constante asesoramiento. Sin ello, hay una tendencia a dudar y flaquear en la definición de estrategias y herramientas a utilizar, para vencer la resistencia al cambio.

## **CAPITULO 4. - CONCEPTOS UTILIZADOS**

### **4.1. Metodología utilizada**

Tomando en cuenta el entorno y los objetivos del PC, cada estrategia que se utilizó estaba diseñada sobre los conceptos de participación, equidad, comunicación y eficiencia en la gestión local. Además estaban incluidos valores y principios tales como la transparencia, honradez, profesionalismo y solidaridad entre otros. La practicidad y simplicidad sin sacrificar calidad técnica son modalidades de trabajo útiles en este tipo de ambiente.

En términos generales la metodología utilizada en el desarrollo del PC ha sido una combinación de acciones y herramientas ajustadas a las circunstancias con una alta dosis de participación de los actores involucrados:

- a) Aplicación de herramientas de planificación, seguimiento y evaluación.
- b) Facilitación de la coordinación y comunicación entre actores y gobiernos locales, y de ellos con la población.
- c) Demostración práctica tanto dentro como fuera de la zona, que sí se puede hacer gestión local coherente.
- d) Presentación de resultados de impacto económico directo en corto tiempo.
- e) Labor intensiva de persuasión, sensibilización y diálogo directo con los actores involucrados.
- f) Cabildeo y mucha comunicación con las autoridades del MAGFOR y el PNUD, para conseguir el apoyo institucional.
- g) Se ha dado ejemplo de eficiencia y demostrado la aplicación de valores y principios.

### **4.2. Instrumentos y herramientas utilizadas**

Los instrumentos que acompañaron el proceso de planificación fueron: **a)** programación por resultados **b)** plan operativo anual, **c)** estudio de línea base, **d)** entrevistas dirigidas con autoridades locales.

Las herramientas mayormente utilizadas en este PC fueron: **a)** el mapeo de actores, **b)** el análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA), **c)** talleres de planificación participativos, acompañados con dinámicas de grupos.

En este capítulo se hará una descripción general de la metodología utilizada y se hará un análisis de los resultados obtenidos del taller de planificación estratégica institucional, el mapeo de actores y los talleres de planificación participativa.

La aplicación de instrumentos y herramientas será relacionada con cada una de las fases del proceso de desarrollo del PC en el capítulo cinco.

La razón por la cual se hará un análisis separado de la metodología, instrumentos y herramientas, es por que el PC es parte integrante del Proyecto Municipios Verdes y como tal no se realizó procesos de planificación separados. Esta forma de presentación facilitará la comprensión de la definición del tema del PC y el entorno en que se desarrolla.

#### **4.2.1. Taller de planificación estratégica institucional**

El PNUD tiene procedimientos establecidos y fechas definidas para la planificación anual, para lo cual organizó un **Taller de planificación estratégica** en octubre del 2000.

En esta oportunidad, cada Área Programática del PNUD con sus respectivos proyectos, bajo la metodología de programación por resultados preparó sus Planes Operativos Anuales para el 2001. También se reformularon el objetivo general y los específicos. El POA sería ajustado en el proceso de planificación participativa, en el cual tendrían un rol los gobiernos y ONGs locales.

#### **4.2.2. Mapeo de actores locales**

Este ejercicio fue realizado por el equipo técnico de Municipios Verdes. Los resultados fueron de mucha utilidad para definir estrategias de intervención del PC y saber con quiénes era más fácil establecer alianzas para combatir la resistencia al cambio. También sirvió para priorizar las intervenciones del PC y concentrar los esfuerzos en determinadas áreas. Para su elaboración se tomó en cuenta las percepciones que el equipo técnico tiene de los actores, la que se piensa que ellos tienen del proyecto y sus expectativas. A continuación se presentan los principales resultados del mapeo de actores.

##### **4.2.2.1. Características, políticas de intervención y capacidades de los principales actores locales**

En 1990 a nivel nacional surgen grupos de personas que crean ONGs, asociaciones y otro tipo de organizaciones con el objetivo principal de captar recursos económicos para ejecutar acciones de desarrollo y generar empleo para ellos y la población. Este proceso fue más intenso en Cinco Pinos. Muchos de los profesionales del CHINORTE que fungían como técnicos de campo en los años 90, son actualmente miembros de las ONGs locales.

Si se recurre a la historia de los años 80, al entorno de ese momento y sobre todo al estudio de la política con que se maneja a estos municipios, se concluye que las personas que fueron parte afectada o que jugaron un papel determinado en toda la etapa de ejecución del CHINORTE, tienen una visión del desarrollo local definida, un comportamiento determinado y una **actitud de resistencia al cambio**. Ellos son parte del grupo de actores del PC. Esto ya es un indicador de qué grupos hay que priorizar y qué estrategias utilizar con ellos.

Ligado a lo anterior y en base a observaciones de comportamientos actuales, también se puede concluir que las **intervenciones** de estas organizaciones han sido **dispersas e incoherentes** entre sí, careciendo de una visión de desarrollo local compartida. Cada una ha desarrollado su propio método y enfoque de trabajo. Así mismo cada una ha aplicado políticas crediticias distintas y prácticamente se han dividido los territorios y a la población. En este proceso ha surgido fuertemente el síndrome del protagonismo y la competencia entre ellas por población meta, comunidades específicas y recursos.

Esto también ha provocado la **duplicidad de acciones** tanto a nivel de los beneficiarios como de las intervenciones en las mismas comunidades. El problema es mayor si se toma en cuenta que la mayoría de las organizaciones trabajan con la modalidad de **alimento por trabajo**, facilitado por el PMA que desde 1995 tiene presencia en estos municipios, a través de las ONGs locales y gobiernos municipales.

Si se realizará un inventario de las acciones promovidas por el PMA, bajo su modalidad de alimento por trabajo, en este momento no habría necesidad de hacer más reforestación ni conservación de suelos, pero la realidad indica que los alimentos han sido distribuidos y **los municipios continúan pobres**, con suelos erosionados y deforestados. Hay evidencias que los alimentos han sido utilizados de manera sesgada, para complacer intereses políticos partidarios.

En las instancias de coordinación y comunicación promovidas por el PC, se ha discutido el tema y prácticamente hay consenso entre los actores locales que esta ayuda alimentaria ha profundizado la cultura paternalista y de dependencia. El acceso y distribución de los alimentos ha sido motivo de confrontación entre los actores y a nivel de la población.

Entre las ONGs no hay consenso sobre los conceptos y **sistemas de producción** que debían promover, en base a las condiciones de la zona, por lo que algunos establecieron variedades de cultivos no adecuados.

También se descuidó el aspecto de la **comercialización** de los productos, lo que provocó la desmotivación de los productores. No se aseguró el **abastecimiento de agua** para riego de los cultivos en una zona altamente vulnerable a la sequía. El énfasis estuvo en obras de conservación de suelos e introducción de cultivos diversos de forma dispersa, lo que no generó una oferta de mercado suficiente.

Las políticas de crédito implementadas por las ONGs, en contraposición con la cultura paternalista han dado como resultado un **endeudamiento de la población** con estas organizaciones y ha incrementado la cultura de no-pago. Esto ha llevado al colapso económico principalmente a las cooperativas de ahorro y crédito.

La **capacidad operativa** de las ONGs locales, es baja, el nivel técnico es medio, con mucho conocimiento de la zona, la capacidad de gestión de recursos y la administración de éstos se puede clasificar como mediana. Carecen de sistemas de información, seguimiento y evaluación. Así mismo el nivel de planificación es muy general y los procesos son de arriba hacia abajo.

La estrategia del PC de promover instancias de coordinación, ha permitido la oportunidad de dialogar con el resto de actores temas delicados, como son los enfoques de trabajo distintos y cómo armonizarlos para realizar intervenciones de mayor impacto. Estas instancias son consideradas como una **comunidad de aprendizaje** donde todos pueden aportar e intercambiar sus experiencias.

A través de Municipios Verdes, el PC ha promovido la aplicación de distintas herramientas de planificación y procedimientos administrativos que debido a la modalidad de trabajo han sido implementadas por el resto de actores. Esto ha sido de las cosas más difíciles de aceptar, ya que cada organismo tiene su propia experiencia y se resisten a cambiar el estilo de trabajo. Sin embargo ha permitido **homogeneizar metodologías**, procedimientos y definir modelos de producción con enfoques más integrales de manera concertada.

El objetivo de la homogeneización es realizar **intervenciones coherentes**, no dispersas y de **llevar el mismo mensaje** a los productores, quienes tienen las mismas oportunidades de entrenamiento y de inversión, la única diferencia es el ritmo de trabajo y capacidad operativa de la ONG que le atiende.

#### **4.2.2.2 Situación política de la zona y su incidencia en el accionar de las ONGs locales**

El manejo político de los municipios ha sido distinto y se hace evidente en el comportamiento de la población, en la capacidad de organización, nivel de participación y cultura que distingue a las poblaciones de ambos municipios. La población de Cinco Pinos es más participativa, más crítica, presenta mayores niveles de organización, es menos conservadora y está más polarizada que la de Santo Tomás.

En Cinco Pinos, al inicio de los años 90, la mayoría de las ONGs, tenía buenas relaciones con el gobierno local de turno, incluso el Comité de Desarrollo Local era formado casi exclusivamente por ellos. Sin embargo, con el tiempo las relaciones se fueron deteriorando y la municipalidad fue gestionando sus propios recursos y discrepando con los enfoques de trabajo que algunas de estas organizaciones implementaban. En Santo Tomás se dio menos la formación de ONGs y la sede de la mayoría está actualmente en Cinco Pinos.

La alta polarización política de la población y la falta de neutralidad de las organizaciones, que actúan parcialmente con ese criterio para la selección de beneficiarios, ha creado una situación bastante enquistada que permite fácilmente la confrontación entre ellas y a nivel de la población.

A pesar de todo, estas organizaciones han creado ciertas condiciones favorables para el desarrollo municipal, entre las cuales se destacan la **creación de empleos** y la organización de agricultores alrededor de actividades productivas. Acá el problema ha sido que cada una ha formado sus propias estructuras, se han concentrado en las comunidades más accesibles y han beneficiado a los mismos grupos. Esto ha sido producto de la falta de comunicación, coordinación y claridad de sus competencias, situación que algunos pobladores han aprovechado, y es así como las mismas personas son promotores de varias de estas organizaciones.

Por otro lado las experiencias tanto positivas como negativas constituyen una buena base para no cometer los mismos errores o repetir los aciertos, pero esto no está sistematizado ni escrito, depende de la voluntad de las ONGs para transmitir las experiencias. Todos los estudios, diagnósticos y demás que ellos han elaborado no son de fácil acceso al público.

Ambos municipios carecen de un centro de documentación donde se concentre la información, para que los proyectos nuevos no tengan que invertir tiempo y recursos en volver levantar esta información. Esto además es una queja de la población que se ve constantemente interrogada por cada nuevo actor que llega a los municipios. El Proyecto Municipios Verdes tiene dentro de sus metas la creación de un centro de documentación en cada municipio que pasará a ser un activo municipal. En la comunidad de aprendizaje promovida por el PC existe el compromiso de todos sus integrantes, de intercambiar experiencias e información.

#### **4.2.2.3. El rol de los gobiernos locales y herramientas de planificación municipal existentes**

El consenso entre las ONGs locales es que en todo este tiempo ha faltado **liderazgo de los gobiernos municipales**, lo cual es un factor que abonó a la descoordinación, intervenciones dispersas e incoherentes y a la no-definición de una visión de desarrollo local compartida.

En Cinco Pinos como se explicó en párrafos anteriores, había cierto nivel de coordinación entre el gobierno local y las ONGs. Había liderazgo del alcalde, pero su interés principal estaba en desarrollar su propia gestión basado en una visión partidaria y personal dejando de un lado al resto de actores.

En Santo Tomás del Norte las cosas fueron más severas, la capacidad de los gobiernos locales fue casi nula, varios alcaldes no terminaron su período, llegando a escándalos públicos por el mal manejo de los recursos. Aquí ni siquiera hubo intentos de coordinación y comunicación entre las alcaldías y las ONGs.

En 1999, el Proyecto de Desarrollo de Municipios Rurales (PROTIERRA), con financiamiento del Banco Mundial, impulsó la elaboración de Planes de Desarrollo Municipal (PDM), Planes de Inversión Municipal (PIM) y Planes de Gestión Municipal (PGM). Todo ello con un horizonte de cuatro años y más con un carácter de diagnóstico que estratégico. Estos instrumentos carecen de enfoque ambiental y de género. Sus ejes de desarrollo están basados en la ampliación de la producción agropecuaria, lo cual es incoherente si se toma en cuenta las experiencias pasadas y la vocación de los suelos de ambos municipios.

La metodología de elaboración de estos instrumentos de planificación municipal no fue participativa y los resultados no fueron divulgados a la población. El ejercicio estuvo a cargo de un grupo de consultores contratados para esos fines.

Posteriormente el Proyecto PROCHILEON, realizó diagnósticos y caracterizaciones municipales prácticamente duplicando el proceso y los resultados de PROTIERRA.

Adicionalmente Solidaridad Internacional (SI), elaboró un Plan de Manejo y Ordenamiento de Cuencas, tomando como referencia a su grupo meta tradicional.

El estudio no ha sido ampliamente divulgado y las pretensiones hasta ahora han sido que dicho plan se anteponga a las herramientas ya existentes.

La estrategia del PC, en este punto fue sensibilizar, asesorar y acompañar a los gobiernos locales, para que iniciaran verdaderos procesos de planificación estratégica participativa, tomando como base los esfuerzos ya realizados por todos los organismos, quienes acompañarían en el proceso. Debido a que las herramientas, planes, estudios, etc, utilizan mucha terminología técnica, el equipo del proyecto en conjunto con personal de las alcaldías ha realizado un análisis y traducción del contenido de los planes al lenguaje de la población, iniciando luego un proceso de divulgación, ajuste, actualización e integración de estas herramientas. Se inició con los Concejales, funcionarios municipales y líderes comunitarios, para luego bajar a las comunidades.

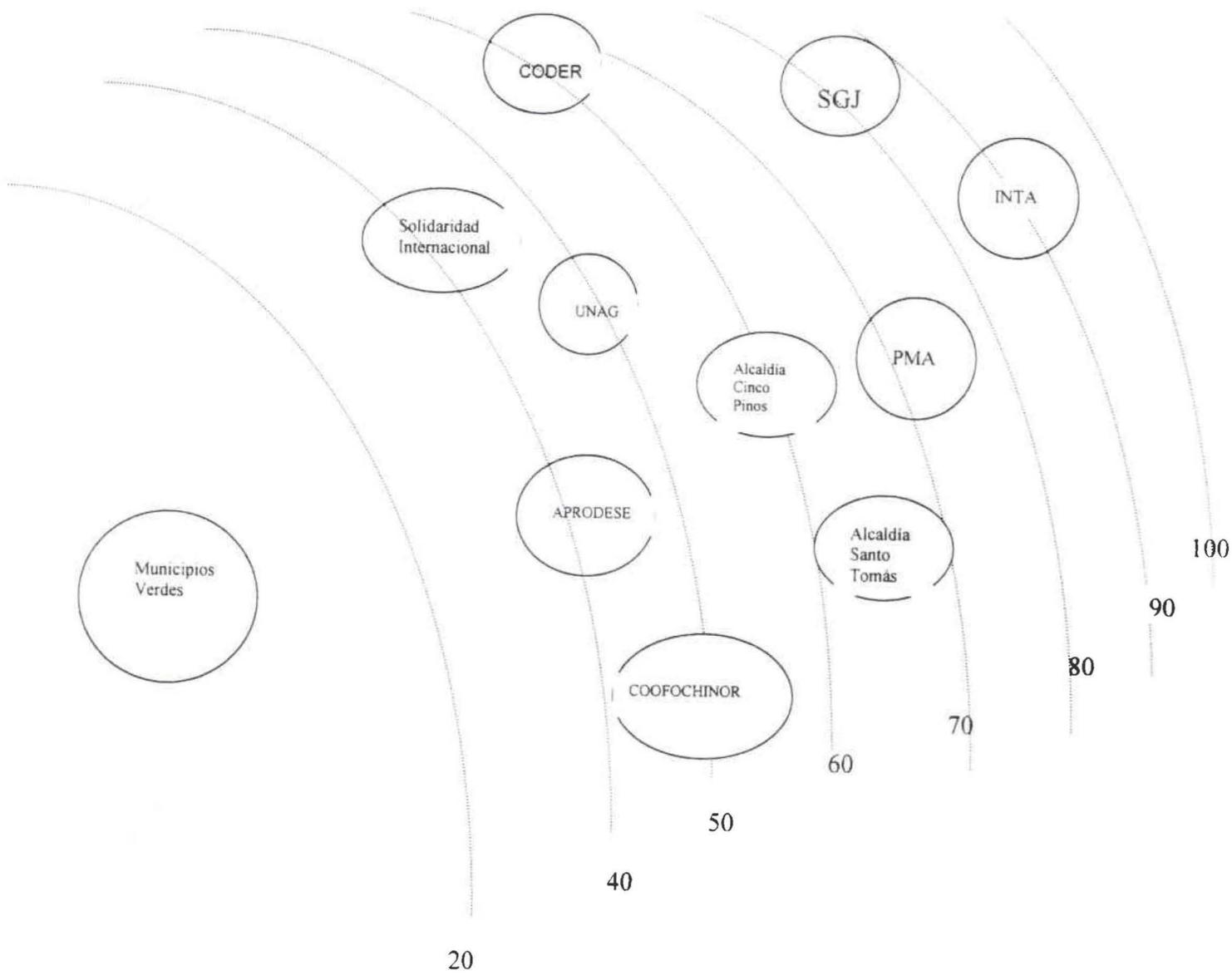
A continuación se presenta en la figura 2 el esquema que resultó del ejercicio aplicando la técnica del mapeo de actores. Para su elaboración se utilizaron 23 criterios que definen el comportamiento histórico de los actores y la percepción que el equipo técnico de Municipios Verdes tenía de ellos en ese momento. Además se valoraron cinco expectativas de ellos hacia el proyecto.

Los criterios utilizados fueron: capacidad técnica, celos profesionales en impacto vs. tiempo de intervención, deficiente comunicación, protagonismo, capacidad operativa, buena imagen ante la población, comportamiento agresivo, resistencia al cambio, actitudes personales, temor a perder liderazgo, se sienten utilizados, capacidad de gestión, disposición al cambio, deseos de adquirir experiencia, temor a ser utilizados para fines políticos, conspiradores, provocadores, manipuladores, experiencia, alta capacidad organizativa, radicalismo político, eficientes, responsables,

Expectativas de los actores locales al iniciar el proyecto: compra de servicios, más utilidades, no esperaban un control financiero y técnico sistemático, generación de empleos, influencia en las decisiones internas del proyecto.

El análisis se realizó uno por uno, pasando por cada criterio y por cada expectativa, con este mecanismo cada actor acumuló un valor porcentual. Aun así se revisó el consenso entre el equipo. Después de este proceso se tenía la ubicación de cada actor en un rango porcentual de 20 a 100%. A medida que era ubicado más cerca de 100%, se consideraba un actor con quien era más difícil de hacer alianzas y el que más resistencia al cambio presentaría.

Figura 2. Esquema del mapeo de actores



### 4.2.3. Talleres de planificación participativa

Como parte del proceso se planificó un **primer taller** con todos los actores locales, incluidos los gobiernos entrantes y salientes para el 11 y 12 de enero, lo cual se definieron objetivos, resultados esperados y metodología:

La metodología del taller planteaba en primer lugar un contacto directo con cada uno de los participantes. En esta oportunidad se les explicó la metodología que sería utilizada en el taller, los objetivos y resultados esperados. Luego de esto se realizó la invitación formal.

Un segundo aspecto metodológico era que cada participante, bajo un mismo esquema de presentación orientado por Municipios Verdes realizara una exposición que básicamente expresará quiénes eran, cómo, dónde y con quiénes trabajaban, qué acciones desarrollaban, cuáles eran sus fuentes de financiamiento y sus potencialidades.

Con los insumos de las presentaciones se organizaron grupos de trabajo con el objetivo de elaborar una propuesta de acciones conjuntas basada en tres grandes actividades: **a)** producción de plantas, **b)** reforestación (específicamente se acordó la reforestación del camino Santo Tomás – Cinco Pinos y **c)** campaña de prevención y combate de incendios.

En plenaria se llegó al consenso sobre las acciones a ser desarrolladas, el tiempo, los insumos necesarios, los responsables y los aportes de cada organismo participante. Sin embargo no se alcanzó el nivel de detalle requerido y la ausencia de los alcaldes entrantes no permitió una idea más clara de las comunidades donde se realizarían las acciones y el rol de ellos en todo el proceso.

Posiblemente en el diseño de la metodología no se dimensionó el alcance de los resultados, tampoco se previó la ausencia de las autoridades locales y los efectos que en la práctica esto causó. Una visión retrospectiva indica que no era el momento adecuado para sentar en la misma mesa a dos sectores antagónicos a planificar acciones que requerían de un alto nivel de coordinación, consenso y sobretodo de voluntad política para trabajar en armonía.

El evento más bien fue la oportunidad que necesitaban para confrontarse públicamente y medir fuerzas. Sin embargo, no todo fue negativo, ya que fue en esta ocasión donde el PC quedó bien definido.

Una situación difícil de manejar fue el hecho de realizar tres roles al mismo tiempo: organizadora, facilitadora y actora interesada. Pero eso sucedió por llevar varios procesos en paralelo, todos con alto grado de complejidad, sin el debido apoyo institucional del MAGFOR y con la responsabilidad recayendo únicamente en dos personas. De todo esto se hace una mejor lectura en el capítulo cinco, cuando se aborda las fases del proceso.

### **4.3. El apoyo del coaching**

El coaching o asesor del maestrante, es una modalidad establecida por las autoridades académicas. Para el desarrollo de este PC, lo más difícil fue seleccionar hacia qué debía enfocarse el proyecto de cambio dentro del proyecto Municipios Verdes y qué se podía hacer en un año. Con toda esta situación de inestabilidad y hostilidad la tarea se hizo más difícil. Muchas veces se dudó de la viabilidad del tema, básicamente por el tiempo establecido.

Para alcanzar los objetivos del Proyecto Municipios Verdes hay que pasar por un proceso de cambio que apenas está en su fase inicial. Esto quiere decir que el tema del PC está íntimamente ligado a la existencia del proyecto, a su impacto y la sostenibilidad del mismo. Esta es la parte más compleja y donde más resistencia al cambio existe. Por esta razón era imperioso contar con asesoría técnica de ¿cómo manejar la situación?, ¿Qué estrategias utilizar?, ¿Qué herramientas eran más adecuadas?.

Lamentablemente la comunicación entre la coaching seleccionada y la maestrante no funcionó durante todo el primer período que fue el más difícil, razón por la cual en el segundo módulo presencial se solicitó a la Coordinación Académica un cambio de coaching. Esta segunda etapa ha funcionado bien, se ha recibido el asesoramiento necesario, permitiendo de esta forma definir el PC con mayor seguridad, delimitar su alcance y elaborar la tesis.

### **4.4. Autorreflexiones**

- a) La metodología de planificación participativa debe ser bien diseñada, tomando en cuenta el ambiente, las características y conflictos existentes de los participantes.
- b) La utilización de herramientas de planificación y de otro tipo combinadas con la iniciativa e innovación es útil para desarrollar un proyecto de cambio. La habilidad de realizar ajustes a las herramientas facilita su aplicación y garantiza resultados más reales.
- c) El mapeo de actores es una herramienta fundamental y de las primeras que debe utilizarse para realizar un proyecto de cambio.
- d) El rol del facilitador en procesos de planificación participativa debe estar bien definido y no debe mezclarse con otras funciones.
- e) El método de planificación participativa, determina la solidez de las bases para la sostenibilidad de procesos de cambio, además permite desarrollar las capacidades locales en planificación, promueve la gestión local transparente de abajo hacia arriba, motiva y propicia las condiciones para el diálogo entre actores y el acercamiento entre las autoridades locales y la población. Abre espacios de participación a la ciudadanía, genera procesos de cambio y abona a la gobernabilidad.

- f)** Para implementar la modalidad de trabajo en co ejecución se debe estar plenamente consciente de la capacidad operativa y técnica de los organismos co ejecutores. También se debe tomar en cuenta el grado de legitimidad e imagen que éstos tienen ante la población.
- g)** La aplicación de políticas erradas que contravienen la cultura de la población, tiene consecuencias y secuelas que perduran, modifican el entorno y dificultan el desarrollo local.
- h)** Al momento de diseñar un proyecto se debe tener en cuenta la viabilidad de las estrategias de intervención a ser utilizadas y la coherencia entre los objetivos del proyecto y ésta. En el caso del alimento por trabajo, no era la mejor opción, tomando en cuenta los antecedentes de la zona.
- i)** El establecimiento previo de las reglas del juego evita conflictos, disminuye el riesgo de cometer errores y propicia la gestión transparente, entre otras ventajas.
- j)** La aplicación de técnicas de comunicación adecuadas y oportunas garantiza la fluidez de la comunicación entre actores y reduce el riesgo de crear falsas expectativas.
- k)** La homogenización de metodologías, herramientas de planificación y procedimientos son una ventaja para realizar intervenciones coherentes en el ámbito local.
- l)** La definición de una visión de desarrollo permite a un municipio tener un norte, mejorar la capacidad de orientar las intervenciones del resto de actores. Es una herramienta útil para las autoridades municipales en la negociación y consecución de recursos para la inversión local.
- m)** Resulta prácticamente imposible ejecutar un proyecto de desarrollo local con base sostenible si se carece de apoyo institucional, tanto a nivel nacional como municipal.
- n)** Definir un proyecto de cambio a un año y en un entorno complejo es una tarea difícil si no se cuenta con asesoramiento técnico, máxime cuando se es parte del proceso de cambio.
- o)** El papel del coaching debe ser claramente definido previo a su selección, a través de los términos de referencia. El maestrante debe conocer los límites de asistencia técnica y el tiempo disponible del coaching.
- p)** El perfil del coaching debe ser revisado minuciosamente antes de asignarle el tema y al maestrante.
- q)** Preferiblemente el coaching debe ser del país de origen del maestrante. Esto permite mejor comunicación y comprensión del tema, por tanto un apoyo más concreto y fluido.
- r)** La relación y comunicación entre el coaching y el maestrante debe ser del conocimiento de la Coordinación Académica.

## **CAPITULO 5.- FASES DEL PROCESO**

Debido a que el PC es parte del Proyecto Municipios Verdes, sus fases no están desligadas de las labores de instalación, contratación del personal y proceso de planificación de éste. Todo coincidió con las elecciones municipales y con el cambio de gobiernos locales. Estos hechos tuvieron sus efectos en el desarrollo inicial del proyecto que marcaron la diferencia.

En Nicaragua no existen cuatro estaciones definidas, sino dos épocas de seis meses cada una: la seca y la lluviosa el tiempo de las actividades productivas está ligado a condiciones climáticas y el proyecto tenía que iniciar las operaciones de campo a lo inmediato, por lo que se procedió a realizar procesos paralelos que por las circunstancias se tornaron más complejos de lo normal.

En adelante se describe y reflexiona sobre ¿Cómo nació el PC a lo interno del Proyecto Municipios Verdes? ¿Cómo se abordó el desarrollo del PC?, ¿Qué elementos fueron incorporados?, ¿Cuál fue la experiencia en términos de actores, el proceso, resultados esperados, factores de éxito, obstáculos y otros aspectos de las fases del PC:

### **5.1. Proceso de planificación participativa**

#### **5.1.1. Talleres de planificación con los gobiernos locales entrantes y salientes**

Como se explicó antes, el cambio de autoridades locales incidió con el proceso de planificación participativa del Proyecto Municipios Verdes y marcó la pauta para la definición del tema que sería abordado en el PC. Es necesario aclarar que la agente de cambio que estuvo a cargo del PC es parte del equipo técnico de Municipios Verdes.

A partir de los primeros contactos, para la coordinación del proyecto quedó claro que no había una relación armoniosa entre las nuevas autoridades y el resto de actores. Adicionalmente, en ambos municipios la relación y comunicación entre gobiernos locales salientes y entrantes era bastante tensa.

Como parte del proceso se previó un taller de planificación con todos los actores locales que tienen presencia en los municipios de Cinco Pinos y Santo Tomás del Norte, incluyendo a los gobiernos salientes y entrantes.

Por un lado se requería que las autoridades salientes presentarían un informe de lo actuado en cuatro años y la situación en que dejaban las alcaldías. También se creyó oportuno que las autoridades salientes expusieran al resto de actores sus planes de trabajo y prioridades haciendo énfasis en la demanda de apoyo que requerirían del resto de actores.

Para garantizar la homogeneidad de las presentaciones al primer taller de planificación y en vista de la situación conflictiva entre actores se estimó conveniente tratar por separado, previo al evento, a los gobiernos locales y ONGs.

Sin embargo, Cinco Pinos presentó un problema adicional, ni las autoridades entrantes ni las salientes aceptaron trabajar juntos en la preparación de sus presentaciones. Por tal razón el tratamiento fue en tres direcciones: **a)** autoridades salientes de Cinco Pinos, **b)** autoridades electas de ambos municipios junto con las salientes de Santo Tomás del Norte y **c)** las ONGs.

En dos sesiones de trabajo se realizó un análisis de sus fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA). A partir de esos resultados, ellos elaboraron con apoyo de la agente de cambio, sus planes de trabajo para el 2001, definieron sus prioridades, fuentes de financiamiento y requerimiento de apoyo por parte de Municipios Verdes. En el anexo 2 se presenta el FODA.

Aunque los alcaldes electos de ambos municipios estaban preparados para su presentación y habían confirmado su asistencia al taller, por Cinco Pinos solo asistió el alcalde saliente, de los electos ninguno. Por Santo Tomás del Norte estuvieron presentes el Vice Alcalde electo y el saliente.

### **5.1.2. Primer taller de planificación con actores locales**

Era la primera ocasión en que todos los actores locales escucharían detalles sobre el Proyecto Municipios Verdes y al mismo tiempo tendrían oportunidad de conocer los planes de las nuevas autoridades electas.

Los asistentes hicieron notar la ausencia de las autoridades municipales electas y se generó un debate político acerca de la capacidad de liderazgo y voluntad de coordinación que tenían los gobiernos locales entrantes. Fue una situación difícil que la facilitadora del taller supero explicando a los participantes sobre los resultados de los talleres realizados previamente con las nuevas autoridades. El Vice Alcalde de Santo Tomás reforzó esta posición y justifico la ausencia. El reclamo vino de parte de ONGs de Cinco Pinos principalmente.

En este momento el PC dio sus primeros pasos en la práctica, no permitiendo la confrontación, sino más bien fomentando el diálogo y la comunicación. En ningún momento se acepto que era falta de voluntad e incapacidad de las autoridades electas, aunque se percibía las verdaderas razones por las cuales no participaron los alcaldes: **a)** la situación política tensa entre ellos y las ONGs de sus municipios, **b)** la desconfianza hacia el proyecto, **c)** el desacuerdo de ellos por el lugar donde se realizó el evento.

El simple hecho de no permitir utilizar el evento para confrontaciones de tipo político, fue suficiente para lograr la participación de las nuevas autoridades en el segundo taller; además se envió un mensaje claro para todos: el proyecto no entraría al juego político, respetaría la institucionalidad y fomentaría la coordinación en lugar de profundizar las diferencias.

El mensaje fue reforzado con una **dinámica de grupo** consistente en un círculo formado por una cuerda larga, unida en sus extremos con varias personas dentro. Ellos empezaron a moverse cada cual por su lado sin comunicarse.

Una vez enredados y sin salida, todos metidos en la maraña, tres personas externas trataron de desenredarlos, pero ninguno de los involucrados respondía a sus instrucciones ni se comunicaba con el resto, no logrando ningún resultado. El último paso fue permitir que las personas enredadas en la cuerda se comunicaran y coordinaran sobre qué y cómo hacer para volver al punto inicial, lográndolo rápidamente.

El mensaje de la dinámica fue perfectamente captado por todos y llegaron a la conclusión que era necesario la coordinación, comunicación y unión de esfuerzos entre ellos para salir de sus problemas. Que sin su voluntad y participación no había ningún agente externo que pudiera dar soluciones. En este evento se confirmó una vez más cuál sería el tema del PC y las estrategias a utilizar, sirvió también para conocer mejor el entorno y los actores.

Es importante aclarar que la agente de cambio jugó varios roles en el evento, lo cual fue inadecuado, pero no había otra opción, solo eran dos personas del equipo sin apoyo institucional del MAGFOR. El Director Nacional asistió y su mensaje además de no ser claro técnicamente, llevaba un contenido político.

A pesar de todo se alcanzaron los resultados esperados. Los productos más tangibles fueron **a)** un plan de actividades conjunto sobre producción de plantas, reforestación y prevención de incendios y **b)** 12 conclusiones consensuadas en plenario que expresaban claramente las limitaciones, problemas y sugerencia de cómo resolverlos. Municipios Verdes había solicitado incluir en la presentación de cada uno de los actores, sus recomendaciones al proyecto para repetir los aciertos y no cometer los mismos errores, las conclusiones eran una síntesis de eso. En este producto tiene su origen del PC. Por el significado que esto tiene para la vida del PC, se adjuntan en el anexo 3.

Los productos intangibles fueron: **a)** definición clara del tema que sería abordado por el PC, **b)** mejor dimensionamiento del problema, **c)** una percepción más clara de las resistencias que serían enfrentadas, **d)** mayor conocimiento de los actores y del entorno.

### **5.1.3. Segundo taller de planificación con actores locales**

En una segunda oportunidad, pero ya con menos actores, se definieron las metas por organismo, por municipio y por comunidad. Este fue un proceso difícil, pues ninguno de ellos tenía experiencia de planificar juntos y comunicar lo que hacían a los otros. Además era la primera vez que se sentaban a la mesa con los nuevos gobiernos locales, desde que éstos fueron electos. Esta vez los alcaldes expusieron su plan de trabajo.

Es importante mencionar el trabajo previo de diálogo y apoyo que se dio a las ONGs, como fase preparatoria a este taller, ya que ellos debían presentar sus metas a un nivel de detalle que no estaban acostumbrados y bajo una nueva metodología.

Prácticamente la definición de los organismos que trabajarían con Municipios Verdes se decidió en esta ocasión, ya que algunos se excluyeron solos desde la primera vez al sentir que no llenaban los requisitos. En esta fase del proceso salieron a relucir las diferencias en los enfoques de trabajo y las expectativas que las ONG tenían de cómo funcionaría el proyecto.

Este evento no escapó a las provocaciones políticas y posiciones antagónicas, pero esta vez se habían tomado medidas para bajar los riesgos. Había una facilitadora atendiendo el taller, se había persuadido a los alcaldes de no responder a las provocaciones y el proyecto puso las reglas del juego claras. Aún así una de las ONGs más fuertes en todos los aspectos, expuso su desacuerdo por el espacio que se dio a los alcaldes para su presentación, aduciendo que ese no era el foro, ni el momento para ello y amenazó con retirarse. Esta vez la posición del proyecto fue más contundente y el mensaje fue claro: “quien no tenga voluntad de trabajar de forma coordinada no será considerado como co ejecutor”.

El resultado del evento fue un plan de trabajo conjunto por municipio, por comunidad, por resultado, por producto y por actividad, pero no se abordó el tema presupuestario. El mayor problema estuvo en el manejo de conceptos y enfoques de trabajo distintos que es algo con lo cual se ha trabajado durante diez meses y todavía no se llega a un consenso satisfactorio.

#### **5.1.4. Desarrollo de herramientas de planificación y procedimientos administrativos**

Cada organismo debía presentar una propuesta de trabajo, incluyendo presupuesto por actividad. Era obvio que no tenían experiencia en este tipo de ejercicios por lo que el paso siguiente fue desarrollar todas las herramientas necesarias para apoyar el proceso de elaboración de propuestas de financiamiento a cada una de las organizaciones participantes, que a partir de ese momento se conocen como Unidades Co Ejecutoras (UCEs). En todo este proceso el equipo del proyecto eran únicamente dos personas, sin un local para oficinas y con los fondos manejados desde Managua.

De todas las herramientas diseñadas las más importantes fueron las **memorias de cálculo**, que permitieron elaborar presupuestos. Las mismas contienen las actividades, unidades de medida y costos homogéneos (cada UCE manejaba distintos costos y conceptos para las mismas actividades). En éstas también se reflejan los **aportes** que darían cada UCE y los productores participantes. Así mismo se le asignó valor al alimento que aportaría el PMA, todo ello constituía el costo total. Sin esta herramienta cada UCE hubiese puesto las actividades y costos que estimara conveniente, lo cual habría sido imposible de conciliar. Estas memorias de cálculo han dado buenos resultados y son muy demandadas por otros organismos e instituciones. En el anexo 4 se presenta la memoria de cálculo utilizada para los sistemas de producción diversificado.

Otra herramienta elaborada fue el convenio de colaboración entre cada una de las UCEs y el proyecto. En éstos se reflejan los criterios de selección de los beneficiarios, las obligaciones de las partes, el cronograma físico, las metas físicas, el programa de desembolsos y las reglas del juego. También se facilitó un manual de procedimientos administrativos y un modelo para elaborar informes de avance físico y financiero.

Las intervenciones coherentes deben ser acompañadas por herramientas que permitan unificar criterios, homogenizar metodologías y procedimientos, de lo contrario se crean las condiciones propicias para la anarquía. La homogenización fue otra de las estrategias implementadas por el PC.

El cambio de estrategia del proyecto referente a la no-contratación de servicios y donaciones sin ninguna condición, es otro aporte del PC a Municipios Verdes. Los resultados del mapeo de actores indican que de actuar en forma contraria se estaría aportando a la profundización del paternalismo. Cada UCE y beneficiario tiene que aportar un monto específico, ya sea en efectivo o en especie.

Otro factor nuevo es la asignación de valor real al alimento del PMA que acompaña todas estas actividades. Por historia se da por hecho que eso es un regalo sin ningún costo al cual tienen derecho independientemente que trabajen o no.

#### **5.1.5. Selección de participantes o beneficiarios**

Este proceso estuvo a cargo de las UCEs, en lo que el proyecto no las acompañó por tres razones básicas: **a)** generar confianza y capacidad en ellas, **b)** no generar mayores expectativas ni confusión en la población y **c)** las limitaciones que el proyecto tenía, sobre todo en recursos humanos para enfrentar tantas situaciones complejas al mismo tiempo.

En esta fase del proceso, las UCEs tuvieron dificultades para transmitir a los productores el nuevo enfoque de trabajo. El concepto de sistema de producción y las condiciones de aportes tanto de ellos como de los productores hacía difícil encontrar beneficiarios. Ellos pensaban que no serían capaces de brindar los aportes; algunos productores aceptaron y luego renunciaron, otros decidieron probar. Al final están establecidos 62 sistemas de producción de una ha. cada uno, de los cuales 54 están a cargo de mujeres jefas de familia. Estos ya están generando producción, incluso ya sus dueños han recibido los primeros ingresos por la venta de abono orgánico y hortalizas.

El proceso de selección de participantes no escapó a dificultades. Acá se tuvo que lidiar con el clientelismo político y la confrontación entre gobiernos locales y UCEs participantes. Las UCEs, no realizaron una selección de beneficiarios limpia, a pesar de tener criterios de selección establecidos.

Por su parte, en esta misma fase del proceso los gobiernos locales se enfrentaron a las mismas dificultades de las UCEs, pero había que agregar su inexperiencia en la ejecución de proyectos productivos y manejo de fondos; además de la demanda partidaria, totalmente contradictoria a la neutralidad que persigue el proyecto y en lo cual hace mucho énfasis.

El proyecto conoció de todas estas irregularidades, casi inmediatamente, a través de la población y tomo medidas correctivas. En los cabildos abiertos, algunos pobladores denunciaron estos hechos, pero al mismo tiempo expresaron su satisfacción por las medidas correctivas.

Las lecciones aprendidas son varias, pero hay tres ligadas al PC:

a) En el Comité de Coordinación y Seguimiento de Municipios Verdes, una de las instancias promovida por PC, conformado por los gerentes de UCEs, los alcaldes, representante del PMA y del proyecto, se retomó el tema de los criterios de selección, se discutió cada uno a profundidad, se llegó a consenso sobre los conceptos, principios y valores aplicados a los criterios, se definieron los procedimientos y las medidas correctivas que se tomarán en caso de violar estos acuerdos. De esta manera todos los involucrados conocen las reglas del juego, asumen compromisos y se maneja el mismo lenguaje, las intervenciones de todos serán coherentes y homogéneas o salen del juego. El liderazgo de los gobiernos locales y el proceso de cambio iniciado por el PC salió fortalecido, ya que las UCEs aceptaron como jueces a los gobiernos locales y viceversa.

b) En esta instancia de coordinación, se abordó también el tema de la transparencia en la gestión sin ofensas y aunque no se llegó a ningún acuerdo concreto, para los efectos del PC, eso fue un gran avance, inimaginable en enero de este mismo año.

c) Otro tema delicado discutido en la misma instancia de coordinación es el caso de utilizar el alimento del PMA como modalidad de trabajo. Al inicio para todos era lo mejor, pero en el transcurso de diez meses tanto las UCEs, como los gobiernos locales han llegado al consenso del daño que hace a la población en materia de dependencia y lo incoherente que es con la visión de desarrollo que se está promoviendo.

El PMA, como miembro de esta instancia de coordinación ha establecido vínculos de colaboración que no existían con el resto de actores. Han llegado a intercambiar lista de beneficiarios entre las UCEs, el PMA y los gobiernos locales, para evitar duplicidad en la distribución de alimentos. Además se han aclarado muchos malos entendidos, el PMA ha podido brindar mayor información sobre la inversión en alimentos que hace en cada municipio. También se ha implementado el seguimiento conjunto del PMA y Municipios Verdes, para constatar la realización de las actividades.

El resultado después de diez meses fue una profunda reflexión con las autoridades nacionales del PMA y aunque se superaron muchas situaciones, el consenso entre las UCEs y los gobiernos locales es de no continuar con esa modalidad de trabajo y solo utilizar el alimento para actividades comunitarias de prevención de desastres, lo cual entrará en vigencia a partir del 2002.

Muchos de los temas discutidos en esta instancia de coordinación, trascienden los límites del Proyecto Municipios Verdes, pero entonces son llevados por consenso al Comité de Desarrollo Local y sus respectivas Comisiones en cada municipio.

#### **5.1.6. Elaboración del estudio de Línea Base**

En paralelo con el resto de fases descritas anteriormente, se realizó el Estudio de Línea Base de forma participativa. Los resultados del estudio fueron devueltos a la población y los organismos participantes, incluidas las municipalidades. Esto a su vez sirvió como medio de divulgación del proyecto.

La Línea Base permitió confirmar los indicadores de impacto; así mismo se amplió la lista de las especies arbóreas y cultivos que la población demandaba y su nivel de conocimiento acerca del manejo de los mismos.

Este estudio brindó al proyecto nombres específicos de los líderes de cada comunidad, identificados como tales por la población, algunos coinciden con los nombrados por las alcaldías y las ONGs como promotores y por la iglesia como líderes espirituales, pero muchos de los nombrados por la población son personas que no tienen acceso a los beneficios ni de las ONGs, ni las alcaldías.

La población tiene un concepto distinto al resto de los actores mencionados, de lo que es un líder comunitario. “Es la persona mujer u hombre que esta cerca de la comunidad, que vive en iguales condiciones, por tanto los entiende, habla el mismo idioma, es sensible a los problemas de las personas de la comunidad y sobre todo brinda su apoyo incondicionalmente, sin distingo de colores políticos ni religiosos, es la persona solidaria que ve por el bien de la comunidad y no por un grupo de personas”. En base a esta definición muchos de los promotores o líderes mencionados por los organismos quedan descartados por la comunidad como representantes y portavoces de ellos.

Otro resultado importante de este estudio fue la demanda clara de la población por acciones concretas, expresaron cómo ven ellos el desarrollo de su familia y la del municipio. Hablaron sobre las cosas que para ellos han sido un fracaso y qué piensan ellos que daría resultado para combatir la pobreza.

La relación del PC con estos resultados es que brinda información que fue tomada en cuenta en el momento de apoyar a los gobiernos locales en el proceso de planificación estratégica participativa.

#### **5.1.7. Elaboración del Plan Operativo Anual (POA) del PC integrado al de Municipios Verdes**

Con todos estos insumos el equipo técnico del proyecto procedió a elaborar el POA 2001. En esta etapa, fue donde más se sintió el vacío institucional en cuanto a inexperiencia en procesos de planificación participativa, metodologías, herramientas de seguimiento y evaluación, el aporte del MAGFOR en todo el proceso fue nula.

En cambio el PNUD, cuenta con un sistema de planificación por resultados, esta mejor dotado de metodologías y herramientas, por ello el equipo técnico elaboró el POA bajo esa dirección. Todo esto esta siendo transmitido a las UCEs y gobiernos locales, para mejorar su capacidad en este tema.

Como se explicó antes, el PC es parte del proceso de cambio impulsado por el Proyecto Municipios Verdes, es una relación tal que no podría existir el uno sin el otro. La elaboración del POA del PC fue un proceso complejo, ya que lo más difícil siempre ha estado en cómo separar el PC de Municipios Verdes. En el anexo 5 se presenta el POA del PC.

Aunque el PC se haya trazado metas de un año, el proceso continuará acompañando hasta el final a Municipios Verdes. La contribución de ambos es sentar bases sólidas de un proceso de cambio amplio que permita consolidar instancias de coordinación y comunicación, desarrollar alternativas económicas, mejorar la capacidad del capital humano local, apoyar a los gobiernos locales para dejar institucionalizados procesos y espacios de participación ciudadana, para que independientemente que se cambien autoridades y que el proyecto no exista, la población misma sea capaz de exigir sus derechos y asumir sus responsabilidades.

#### **5.1.8. El inicio de las operaciones, obstáculos, resistencias y el apoyo institucional**

Para la coordinación del proyecto era claro que los principales problemas a que se enfrentaba eran a la politización, descoordinación y falta de comunicación entre actores y gobiernos locales que parecía irreconciliable.

Ante estos hechos, la estrategia fue darle participación en iguales condiciones a los gobiernos locales. Esto provocó una situación difícil de manejar que fue: por un lado la resistencia de las UCEs a que las municipalidades participaran como tal, ya que argumentaban que esa no era su función. Por el otro lado los gobiernos locales se resistían a la participación de algunas UCEs seleccionadas aduciendo que era la misma población meta y que no eran transparentes en su gestión; además estaban en desacuerdo con las metas físicas asignadas a algunas UCEs, ya que pensaban que eran demasiadas y que ellos eran quienes debían ejecutar la mayor cantidad de acciones.

En este punto las relaciones se tensaron por ambos lados quedando el proyecto en el medio y generando una situación de estancamiento, mientras se acortaba el tiempo de entregar una propuesta definitiva del POA y se acercaba la época lluviosa que por las características de la zona es más corta de lo normal.

Lo anterior coincidió con la contratación de tres personas más del equipo y agregó un elemento más de tensión en las relaciones entre el proyecto y las autoridades locales que solicitaban participación en la selección del personal con claras intenciones partidarias. Esa solicitud fue elevada por ellos a los más altos niveles políticos del Departamento de Chinandega, del MAGFOR y del PNUD. Esto tuvo su efecto en las relaciones PNUD - MAGFOR que requirió de la intervención de las máximas autoridades de ambas instituciones, donde la posición del PNUD fue contundente en que se debían respetar los procedimientos y que la selección debía ser transparente y competitiva.

Fue en este período cuando el Concejo Municipal de Cinco Pinos llamó la atención de su alcalde sobre su decisión de facilitar el local para las oficinas del proyecto, con lo cual no estaban de acuerdo y aunque fue discutido y aprobado en sesión de Concejo, agrego elementos de tensión. En este mismo momento el proyecto había instalado una oficina temporal en la alcaldía de Cinco Pinos, al tiempo que se daba el proceso de licitación para la remodelación del local asignado inicialmente por la alcaldía.

El hecho de estar las oficinas en la alcaldía provocó la protesta de las UCEs, aduciendo que el proyecto debía ser independiente y que había una clara confusión entre las actividades del proyecto y las del gobierno local.

Además argumentaban que el proyecto no había sido diseñado para ser ejecutado ni tener injerencia directa de los gobiernos locales. Esto no tendría importancia de no ser por que fueron obstáculos que crearon inestabilidad y desmotivación en el personal del proyecto (2) y retardaron el inicio del PC.

En este mismo período se abrieron las ofertas de la licitación, la cual había sido declarada desierta por el MAGFOR, en la primera ocasión. El resultado fue que los costos de remodelación eran demasiado altos tomando en cuenta que el presupuesto no contemplaba ese rubro. Como se explicó antes, lo que estaba previsto es que las oficinas del proyecto fueran compartidas con el PMA, ubicadas a 30 km de Cinco Pinos.

Ante toda esta situación se tomó la decisión de trasladar la sede del proyecto a Santo Tomás del Norte. En ese mismo período estaba en marcha la realización del Estudio de Línea Base del proyecto y las reacciones hostiles por el traslado de sede se hicieron sentir en Cinco Pinos. Los encuestadores fueron muy mal recibidos y en ocasiones la población no accedió a la entrevista, esto se dio más en el casco urbano.

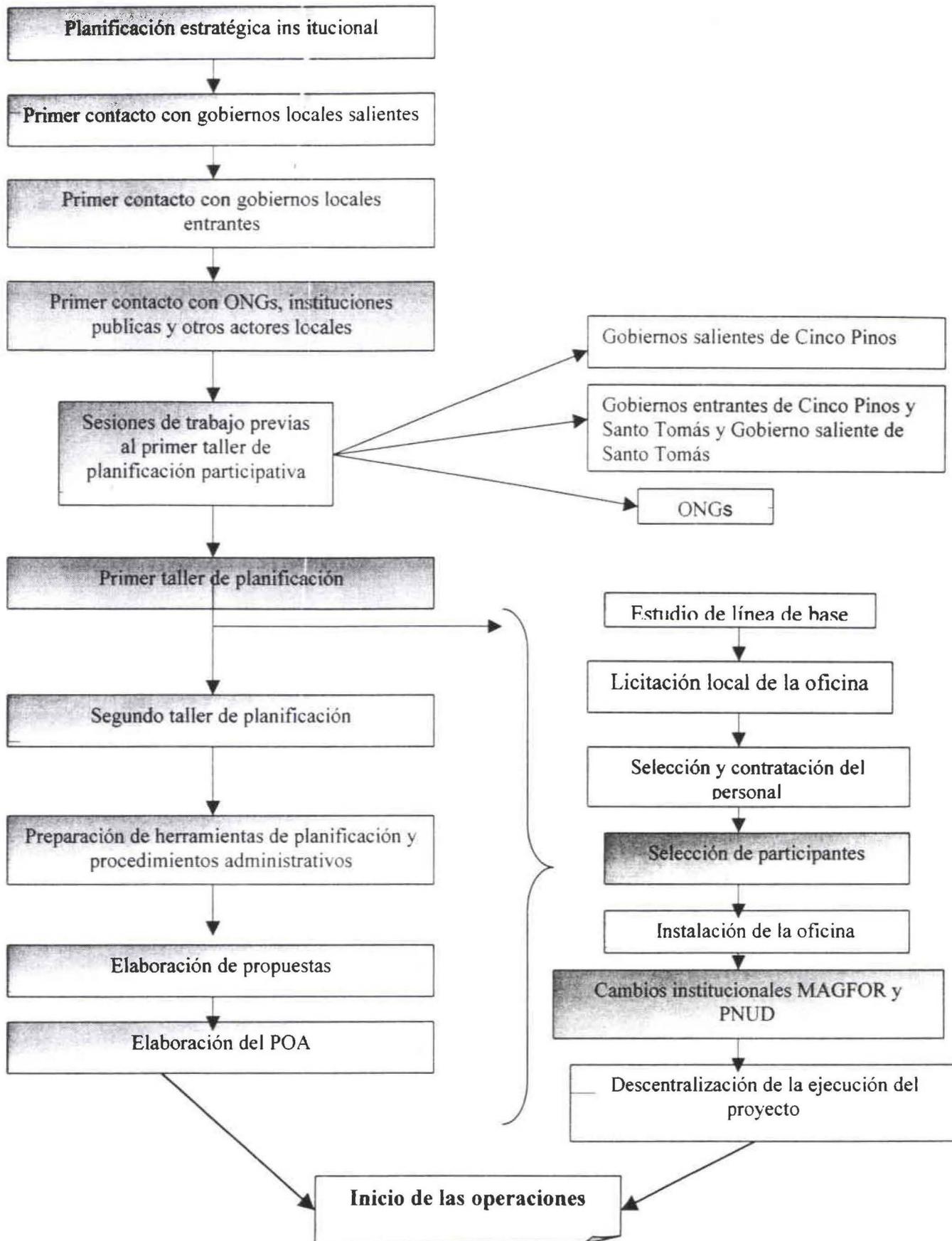
La situación llegó al punto que un miembro de alto rango del gobierno local de Cinco Pinos expresó en una actividad pública y en presencia de personal técnico recién contratado por el proyecto, la decisión de no participar como UCE e incluso persuadir al gobierno local de Santo Tomás del Norte para no permitir que el proyecto desarrollara acciones en ambos municipio. Esto fue superado por la actitud conciliadora que adoptó el alcalde municipal de Cinco Pinos, desautorizando a la persona y firmando el convenio de cooperación entre el proyecto y la alcaldía municipal.

Sin embargo, esta situación demandó la intervención de las máximas autoridades del MAGFOR y el PNUD, quienes para entonces habían superado las diferencias respecto al procedimiento a utilizar en la selección del personal que estaba claramente expresado en el documento en el convenio de cooperación firmado por ambas instituciones.

En marzo contra todas las adversidades el MAGFOR y el PNUD firmaron un acuerdo de ejecución que descentraliza el manejo de los fondos a la unidad ejecutora del proyecto, ya se habían firmado los acuerdos de cooperación con las UCEs y aunque no se logro consenso total entre gobiernos locales y ONGs, se iniciaron las actividades con los primeros desembolsos y capacitaciones sobre cómo manejar los fondos y la metodología de trabajo.

En todo este período el PC se tambaleó, fue uno de los momentos más duros, el entorno era totalmente adverso, parecía impenetrable. La estrategia utilizada fue buscar respaldo institucional con mayor consistencia, de lo cual se había carecido en todo este tiempo, por parte del MAGFOR. Con el apoyo del PNUD, a través de sus máximas autoridades se logró tener varias entrevistas con el Ministro del MAGFOR, quien después de conocer el proyecto, adoptó una posición conciliadora, mediadora con los niveles políticos y dio el respaldo institucional necesario al proyecto. Su apoyo fue expresado en una actividad pública realizada por otro proyecto del MAGFOR en la plaza de Cinco Pinos ante la población, autoridades locales y resto de representantes de organismos e instituciones públicas.

Figura 3. Fases del proceso para iniciar el PC



## 5.2. Resultados alcanzados

**Resultado 1.** Conformadas instancias de coordinación y comunicación entre los actores locales de los municipios de Cinco Pinos y Santo Tomás del Norte.

### Actividades realizadas:

El componente Forestería Comunitaria de Municipios Verdes es el único que se ejecuta en co ejecución con cinco UCEs y las dos alcaldías municipales. En este ámbito el PC realizó las siguientes actividades:

a) Conformación del **Comité de Coordinación y Seguimiento Local** del Proyecto Municipios Verdes (CCSLMV). En este foro los gerentes de UCEs y los alcaldes, teniendo como factor común a Municipios Verdes, acuerdan estrategias de intervención, mecanismos de coordinación y otros temas que trascienden el ámbito de Municipios Verdes, pero que son retomados y llevado por los alcaldes a una instancia de participación superior. El CCSLMV, se ha convertido en una **comunidad de aprendizaje** donde todos tienen algo que aportar.

b) Organización del **Comité Técnico de Coordinación (CTC)**, esta conformado por 10 técnicos de las respectivas UCEs y alcaldías. Tratan aspectos técnicos, problemas operativos y necesidades de capacitación. Fue una medida que se tomó para unificar criterios técnicos, enviar el mismo mensaje a los productores, acelerar el ritmo de ejecución y ser coherentes en las intervenciones. Es también una comunidad de aprendizaje.

c) **Jornada de reforestación:** en celebración al día mundial del ambiente, el cuatro de junio se realizó la jornada de reforestación del camino Santo Tomás del Norte – Cinco Pinos. Participaron 1,500 personas entre alumnos, líderes comunitarios, maestros y población en general.

Esta actividad aunque fue liderada por los alcaldes, fue la primera que se realizó en coordinación con todas las UCEs. Cada organismo y alcaldía fueron responsables por la reforestación de un km de camino. El MECD se encargó de la organización, convocatoria y participación de los alumnos; así como de los padres de familia. Las alcaldías hicieron su parte con los líderes comarcales y la labor de sensibilización casa por casa con las Brigadas Ecológicas Municipales (BEM). La población que habita en las orillas del camino, también participó en la jornada.

La actividad fue exitosa, se demostró que se puede trabajar juntos y que la coordinación entre actores brinda resultados más impactantes y una gestión más eficaz. Para los gobiernos municipales fue motivador ver la cantidad desbordante de gente que participó. Los dos Concejos Municipales firmaron públicamente una ordenanza intermunicipal de protección a los recursos naturales (elaborada por ambos alcaldes). Los reportes periodísticos titularon “alcaldes del norte lideran reforestación de sus municipios”.

Para la población esta actividad marco la diferencia, según versiones periodísticas, nunca se había visto en estos municipios tanta participación en función de la reforestación y menos a los gobiernos locales al frente.

**d) Promoción de sistemas de producción diversificados:** la coherencia en la gestión local tiene que ver con las alternativas económicas. El modelo de producción que promueve Municipios Verdes combina los componentes forestal, agrícola y pecuario, teniendo como eje motor a la familia. El sistema ha dado resultados concretos en corto tiempo. Las familias beneficiadas ya han obtenido ingresos por la venta de sus productos. Este año la zona sufrió un período de 55 días de sequía, las cosechas se perdieron, pero todos los cultivos de los sistemas sobrevivieron, debido al sistema de micro riego que cada uno tiene. Algunos aprovecharon esta condición para producir cultivos de corto ciclo vegetativo y con la venta de éstos sobrevivieron a la pérdida de cultivos tradicionales.

La contribución del PC, en este aspecto fue propiciar el consenso entre los actores involucrados para homogenizar las intervenciones, a través de las instancias de coordinación establecidas.

**Resultado 2:** Iniciado el proceso de planificación estratégica participativa con el liderazgo de gobiernos locales y concurso del resto de actores en armonía.

Los resultados dos y tres del PC, están inmersos en el componente de Participación Comunitaria, Género y Comunicación del Proyecto Municipios Verdes. La relación es directa con los gobiernos locales, funcionarios municipales y de manera específica con los alcaldes y vice alcaldes. Las intervenciones se realizan con el liderazgo de los gobiernos municipales y Municipios Verdes juega el papel de facilitador de procesos. Se trata de tres temas transversales y la participación ciudadana con equidad, es el principio fundamental de este componente.

La apertura de espacios de participación ciudadana tomando como referentes la educación y comunicación sobre sus derechos y deberes, es uno de los medios más utilizados. Este trabajo se realiza directamente con las comunidades, a través de los gobiernos locales y sus Comités Comarcales.

No se promueven estructuras nuevas, sino que se fortalecen las ya existentes. Se trata de desarrollar la capacidad local en todos los sentidos. No se crean promotores del proyecto, sino que se fortalece el liderazgo y la capacidad de las personas que las comunidades indican como sus líderes.

#### **Actividades realizadas:**

**a)** El proceso de planificación estratégica participativa (PEP), requería pasar por una **etapa de sensibilización y aprobación** de los Concejos Municipales, lo que se realizó utilizando para ello los planes de desarrollo y otras herramientas elaboradas anteriormente por otros organismos.

**b) Formación del Comité de Desarrollo Local (CDL).** Uno de los objetivos del PC es fomentar el diálogo y consenso entre actores locales que permita realizar intervenciones coherentes. Al inicio este proceso fue muy difícil, la resistencia fue evidente por ambos lados (gobiernos locales y ONGs), no concebían la posibilidad de trabajar de forma coordinada. Por lo tanto, la estrategia del PC, fue crear las condiciones para la formación del CDL en el seno del Comité de Coordinación y Seguimiento de Municipios Verdes.

**El CDL** es la instancia de coordinación y comunicación municipal liderada por los alcaldes y conformada por representantes de todos los sectores sociales de cada uno de los municipios. Fueron organizados por los alcaldes con el conocimiento y participación de los concejales quienes coordinan tres Comisiones, la Ambiental, Social y Económica. Una descripción de las funciones del CDL y su esquema elaborado por los alcaldes con apoyo de la agente de cambio, se presenta en el anexo 6.

c) La comunicación y coordinación entre los gobiernos locales y resto de actores es un factor importante para definir una **visión de desarrollo local** y poder así realizar intervenciones coherentes. Como un aporte al proceso de definición de la visión, los miembros del Comité de Coordinación y Seguimiento de Municipios Verdes, por consenso elaboraron una propuesta de visión de desarrollo para los dos municipios, la cual fue somita a consulta ante los miembros del CDL, las comisiones, el Concejo Municipal y los líderes comarcales antes de realizar este mismo proceso en las comunidades.

d) Preparar las condiciones para obtener la **participación amplia** de todos los sectores sociales de ambos municipios en el proceso de PEP. Para ello se ha capacitado a los líderes comarcales de las alcaldías y representantes de las iglesias, de forma que faciliten la labor en sus comunidades. Un proceso similar y en paralelo se realizó con las UCEs para que acompañen el proceso y a su vez incidan en otras ONGs logrando su participación al menos en las comunidades donde ejecutan acciones. Parte integrante de la PEP es la **elaboración del presupuesto municipal** que conlleva consultas a la población sobre cómo serán invertidos los recursos en el año 2002. En este proceso también esta directamente involucrada la agente de cambio, asesorando a los alcaldes y acompañando el proceso metodológicamente.

e) Otra de las acciones desarrolladas por los gobiernos locales con apoyo de la agente de cambio y el Proyecto Municipios Verdes ha sido la apertura de **espacios de participación ciudadana**, tales como los cabildos abiertos donde los alcaldes han rendido cuentas a la población sobre el uso de los recursos a un nivel de detalle admirable. Se espera que esto genere confianza y estimule a la población a contribuir con el pago de sus impuestos. La transparencia de la gestión municipal y la correspondencia entre el presupuesto y las necesidades de la población son factores decisivos para crear confianza y generar un cambio de actitud en la cultura de no pago.

**Resultado 3:** Iniciado un proceso de desarrollo de capacidades en las autoridades municipales que les permita realizar una gestión local coherente.

### **Actividades realizadas:**

a) Se ha apoyado a los gobiernos locales en la **gestión de recursos externos**. A solicitud de Municipios Verdes y la agente de cambio, el PNUD gestionó recursos ante el gobierno del Japón. Para el 2002 se ejecutara un proyecto de U.S.\$ 652,000 en infraestructura de apoyo a la comercialización y organización comunitaria (mercados municipales, casas comunales, centros de producción y venta de artesanías, posos comunales, reservorios de agua, fuentes y estanques para producción de peses, entre otros). También se les apoyó en la elaboración de perfiles de proyectos para acceder recursos del Banco Mundial y con fondos de Dinamarca para la capacitación en el manejo de desechos sólidos y formación de microempresas locales que presten ese servicio.

El proceso de selección y priorización de estos proyectos, que además forman parte ahora del Plan de Inversiones Municipales, fue hecho por los miembros del CDL y de las comisiones.

b) **La sinergia entre proyectos del PNUD**, a favor de la gestión local donde se desarrolla el PC. En este sentido la agente de cambio, a través de Municipios Verdes los ha apoyado directamente, para ser beneficiados por otros proyectos del PNUD ubicados en instituciones públicas. Esto ha creado una relación más directa, los han ubicados como municipios prioritarios en su atención y les ha abierto espacios de atención en las instituciones. Un ejemplo concreto es la reactivación del Sistema de Catastro Municipal y la capacitación al personal encargado que fue realizado por un proyecto del PNUD ubicado en el INIFOM. A la par de esto se han revisado las posibles tasas de cobro y los mecanismos más eficientes de recaudación.

De igual forma se ha trabajado con AMUNIC, organización que también les ha brindado atención especial a estos municipios. Es así que muchas de las capacitaciones han sido facilitadas por estas instituciones sin ningún costo y de manera rápida.

c) Un punto clave es el **funcionamiento interno** de las alcaldías y su capacidad técnica. Ambas alcaldías cuentan con poco personal, de poca experiencia y de niveles técnicos medios.

La agente de cambio esta trabajado directamente en la capacitación del personal y en el asesoramiento a los alcaldes sobre el funcionamiento interno de las alcaldías, orientado la definición de funciones y la eficiencia en el desempeño. Esto no ha sido un trabajo fácil, ha habido expresa resistencia al cambio por parte de los funcionarios, con el agravante que las transferencias del gobierno central llegan tarde e incompletas; además de la poca recaudación. Esto incide en los bajos niveles salariales y en pagos retrasados al personal, que desmotiva a los funcionarios. Por ello se ha dado mucha importancia en fortalecer la capacidad de recaudación y la gestión de recursos externos.

d) La agente de cambio trabaja directamente con los alcaldes en el **fortalecimiento de su liderazgo** en la gestión municipal y el manejo de conflictos. Esto es un proceso dinámico, exigente y un reto que ha sido bien acogido por ellos. En esto se tiene que lidiar con la personalidad de cada uno de ellos y su sesgo político, pero es una escuela práctica sin comparación. Una entrevista con los alcaldes se presenta en el anexo 7.

e) Otra actividad que ha contribuido a la capacitación y ha estimulado mucho a las autoridades locales son las **giras de intercambio a otras municipalidades** más pequeñas que han tenido éxito en su gestión. En estas giras se han visitado artesanos, productores, municipalidades y han conocido lugares con potencial eco turístico. Estas giras son organizadas y acompañadas por la agente de cambio. A estas giras asisten todos los miembros de los Concejos Municipales.

### 5.3. Las intervenciones directas y el desarrollo de un municipio

A manera de comparación es importante conocer las diferencias y algunos resultados del componente Educación Ambiental y Organización del Proyecto Municipios Verdes, que es el único que se realiza con intervención directa. En principio resulta mucho más fácil no tener de intermediarios a las ONGs locales, pero es la mejor forma de hacer desarrollo local?

Siempre en función de generar alternativas económicas, bajar los niveles de dependencia y crear las capacidades locales para alcanzar la sostenibilidad, en este componente se ha trabajado en la producción de hortalizas en patios, creación de microempresas de producción de plantas frutales injertas, plantas medicinales y artesanías.

También se ha dedicado esfuerzos hacia la educación de la población en aspectos productivos, conservación del medio ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales existentes en ambos municipios.

A diferencia de los otros dos componentes, las intervenciones **son directas con la población**. De esta forma el ritmo de ejecución es mayor, **no hay problemas en la coordinación** entre pobladores, los conflictos políticos son casi inexistentes, pareciera que la población se entiende mejor sin la intermediación de las ONGs. Hay alta motivación de la población y la demanda ha crecido, el trabajo básicamente se realiza con mujeres y para su organización se contó con el apoyo directo de las concejalas de ambos municipios. Las mujeres han expresado su satisfacción por tener en sus patios productos básicos para la alimentación y ya han obtenido ingresos por la venta de hortalizas y de abono orgánico.

El trabajo con jóvenes ha sido muy estimulante, existen dos **Brigadas Ecológicas Municipales (BEM)** que realizan trabajos de sensibilización casa por casa llevando mensajes de salud ambiental preventiva, protección del medio ambiente y recursos naturales. Ellos fueron un factor clave en la jornada de reforestación del cuatro de junio, apoyando en la organización, reforestación y divulgación. Ese día fueron juramentados por las autoridades municipales del MECD. Especial mención requiere el papel jugado por los maestros en todas estas y otras actividades con jóvenes y niños.

Entre los jóvenes se realizó un concurso para la elaboración del logotipo del proyecto, el dibujo ganador tenía un lema "**En tus manos esta la naturaleza y el desarrollo de tu municipio**", este es reconocido y promovido en todos los niveles de la población. Con el resto de dibujos se han elaborado murales en distintos puntos de los cascos urbanos de los municipios, lo que ha sido altamente valorado por sus actores y por la población.

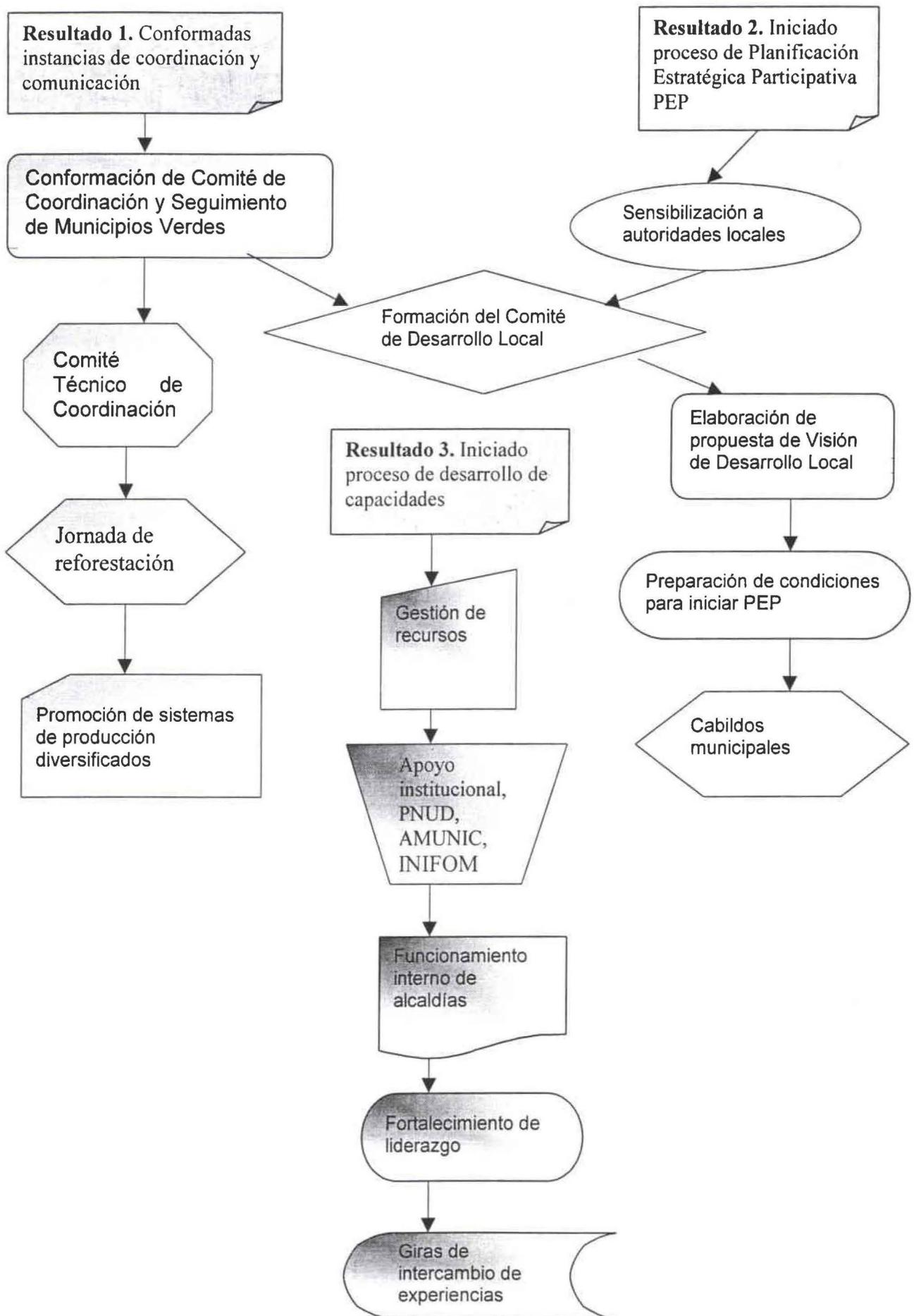
También se trabaja con niños de primaria en la instalación de huertos escolares que tienen la misma lógica de los sistemas de producción diversificados, pero el objetivo es crear en ellos la cultura de trabajo en torno a actividades productivas, respetando el medio ambiente y haciendo uso racional de los recursos naturales. Los maestros y padres de familia han tenido una participación mayor a la prevista y ya han cosechado los primeros frutos de los huertos, utilizándolos para alimentar a los niños.

En este componente ha privado la armonía, colaboración y fácil coordinación **con las entidades públicas** presentes en los municipios, tales como el MECD, MINSA y el MARENA.

El trabajo con las **Comisiones Ambientales Municipales (CAM)** ha sido uno de los más difíciles en términos de lograr resultados concretos. Esto ya es con la intervención de las alcaldías y otros ONGs. Una de las actividades concretas de las CAMs es incluir el enfoque ambiental a los Planes de Desarrollo Municipal (PDM).

En la figura 4 se presenta el flujo del proceso seguido para alcanzar los resultados del PC.

**Figura 4. Fases del proceso para obtener los resultados del PC**



## CAPITULO 6.- CONCLUSIONES

### 6.1. Conclusiones, logros alcanzados, análisis de impacto, limitaciones y lecciones aprendidas

a) El proceso de descentralización en Nicaragua, aunque con avances, continúa a nivel de políticas y estrategias, todavía no hay evidencias de una voluntad política que permita un proceso mas acelerado. Los mayores avances se concentran en esfuerzos de desconcentración de funciones, no así de recursos financieros y humanos capacitados.

b) La delimitación de funciones entre entidades públicas no es todavía clara y algunas se cruzan con las que por Ley, deberían estar en manos de los gobiernos locales.

c) Los planes operativos de las instituciones de gobierno obedecen netamente a sus necesidades y no a la realidad local; además centralizan los recursos y no dejan espacios de participación a los gobiernos locales.

d) La falta de coordinación entre organismos cooperantes e instituciones del Estado alrededor de una Visión de Nación concertada, afecta la gestión local, crea condiciones para la duplicidad de acciones y no permite intervenciones coherentes para alcanzar el desarrollo local.

e) No existe un plan coordinado para apoyar a los gobiernos locales en mejorar su capacidad de gestión y administración municipal. Se realizan esfuerzos dispersos que no corresponden con las necesidades reales, sino que obedecen a líneas de cooperación previamente definidas.

f) Hay pocos esfuerzos fiscales de los gobiernos locales. Los niveles de recaudación son bajos y dependen de las transferencias del gobierno central o fuentes externas para generar alternativas económicas y crear empleo en los municipios.

### 6.2. Logros alcanzados por el PC en relación con sus objetivos y resultados en un año.

a) El **fortalecimiento de la gestión municipal**, ha generado frutos concretos y visibles tales como: la apertura de espacios de participación ciudadana, la transparencia en la gestión, la definición de una visión de desarrollo que les permite aceptar, rechazar o condicionar el apoyo ofrecido por organismos sino corresponden con la visión. Además existen signos claros de que se está abriendo un camino hacia la auto sostenibilidad financiera, el mejoramiento de los servicios municipales y la capacidad de gestionar y administrar recursos.

b) La creación de **instancias de coordinación y comunicación** han sido claves para generar el diálogo, alcanzar consensos, evitar duplicidad y definir estrategias de intervención ordenadas con mayor impacto.

c) El **liderazgo de los gobiernos locales** en la coordinación y realización de actividades conjuntas con el resto de actores, están elevando las posibilidades del desarrollo productivo de sus municipios.

d) La **homogeneidad de metodologías**, procedimientos y modelos de producción propicia ha propiciado las condiciones para realizar intervenciones coherentes, a la vez que mejora la eficiencia en el uso de los recursos, causando mayores impactos en la economía local.

e) La **creación de la capacidad local** en la prestación de servicios y alternativas económicas esta sentando las bases para la sostenibilidad y creando las condiciones para el desarrollo local.

f) La adopción del **modelo de producción con cultivos diversos**, que además responde a la demanda de la población y condiciones edafoclimáticas de la zona, ha sido uno de los logros más visibles, sobre todo por los resultados tempranos, que está generando, tales como alimentos para el núcleo familiar e ingresos por la venta de los excedentes, con lo cual sienten remunerado su trabajo y permite emprender otras actividades económicas conexas, para generar empleo local.

g) La **participación de la población** en la definición de las acciones y cultivos que están implementando, permite con mayor facilidad la sostenibilidad y la asunción de responsabilidades en su propio desarrollo.

h) La creación de las **Brigadas Ecológicas Municipales** y el trabajo ejemplar que han dado a otras generaciones, además del trabajo de sensibilización casa por casa, ha generado una **mayor participación de la población** en actividades de protección del medio ambiente y los recursos naturales de la zona.

### 6.3. Análisis del impacto del PC. ¿Cuál ha sido el efecto o los cambios que se han producido en la población meta y en la problemática a resolver en este año?

a) Hay evidencias de que se ha iniciado un proceso de **cambio de actitud** a todos los niveles por parte de los actores involucrados, expresado en la búsqueda de consenso, la coordinación y comunicación.

b) Se ha mejorado notablemente la **capacidad de las UCEs** en términos de planificación, seguimiento, administración de fondos y eficiencia.

c) Las UCEs han realizado esfuerzos por no duplicar acciones, optimizar los recursos, unir esfuerzos, intercambiar experiencias, evitar el protagonismo y mejorar las relaciones con los gobiernos locales. Estos a su vez han correspondido a estos esfuerzos y han tenido una **actitud más abierta al diálogo**.

d) En las instancias de coordinación se han acordado medidas para reducir el **clientelismo político** en la selección de beneficiarios.

e) La mayor participación de la población en la toma de decisiones en cuanto al rumbo de su municipio y actividades productivas, está desarrollando su capacidad de **auditoria ciudadana** con responsabilidad.

### 6.3.1. ¿Estaban previstos esos efectos?

- a) No estaba previsto que la polarización política tuviera tantos efectos en el desarrollo del PC.
- b) Tampoco se imaginó la magnitud del impacto del PC en tan corto tiempo y se subvaloró la capacidad de integración que se ha tenido entre los actores locales.
- c) Respecto a la población no estaba previsto el alto grado de motivación y participación de la población en un año.
- d) El cambio de actitud por parte de las autoridades locales, superó las expectativas del PC, tomando en cuenta los problemas que se enfrentaron al inicio.

### 6.4. Principales limitaciones para el PC

#### 6.4.1. ¿Qué factores, externos y/o internos, han limitado la ejecución del PC en el período?

##### Externos

- a) La falta de apoyo institucional del MAGFOR, tomando en cuenta que es la institución nacional encargada de la ejecución del Proyecto Municipios Verdes, lo que afectó también de manera directa el inicio del PC.
- b) La injerencia política que se quiso imponer al inicio al Proyecto Municipios Verdes, hizo más complejo el desarrollo del PC.
- c) La falta de asesoramiento para la definición del PC, en su etapa inicial.

##### Internos

- a) El nivel académico y visión personal de los actores locales.
- b) La actitud personal de resistencia al cambio de ciertos actores locales que tienen capacidad de persuadir, concertar y convocar a otros para definir posiciones antagónicas y de resistencia.
- c) La alta polarización política prevaleciente en la zona, la falta de voluntad y capacidad de los actores líderes para superar la etapa de confrontación en que se vieron inmersos en tiempos pasados.

### 6.5. Lecciones aprendidas.

- a) Una forma eficiente y eficaz de inducir el cambio es **mostrando resultados concretos**, de calidad en corto tiempo, sobre todo aquellos relacionados con la economía familiar. Una población empobrecida e incrédula, actores locales en conflicto y condiciones ambientales desfavorables son factores que dificultan al máximo un proceso de cambio. En estas circunstancias son de poco valor las herramientas de planificación, los estudios, diagnósticos, etc. La gente quiere ver en la práctica los beneficios del cambio.

b) Para iniciar procesos de cambio se requiere indispensablemente el **apoyo institucional**, que es el equivalente al aval político. Este apoyo tiene que ser demostrado de muchas formas, para ser creíble. En un país donde la institucionalidad ha sido cuestionada y debilitada en los últimos años, se requiere además la presencia visible del organismo financiador, quien deberá dar muestras de su interés no solo por alcanzar resultados con eficiencia, sino de crear condiciones que garanticen la sostenibilidad de éstos.

c) El pasaporte para un agente de cambio es su **solvencia moral**, la cual tiene que ser demostrada por él o ella, sentida y reconocida por los involucrados en el proceso de cambio. Esto exige una cuota alta de sacrificio personal, calidad profesional y requiere **sensibilidad hacia el ser humano**.

d) La **persistencia, tolerancia y paciencia** son otros ingredientes necesarios, en este tipo de ambiente hostil, de baja capacidad institucional, de valores y costumbres distintas a los de áreas urbanas, con alto porcentaje de población analfabeta, con restricciones en el acceso a servicios tan básicos como el agua, la salud, educación, comunicación y electricidad. No es fácil realizar un PC en estas condiciones, máxime que el tema principal está tan ligado al futuro de generaciones y directamente conectado al corazón del problema, como es el **cambio de actitudes** personales, que históricamente han sido consideradas como las mejores. Es relativamente fácil claudicar si no se está convencido del cambio, sino no es tomado como un reto personal y si falta alguno de los ingredientes antes señalados.

e) El agente de cambio debe abstraerse de los conflictos personales y diferencias políticas de los actores sujetos de cambio. Debe ser objetivo, altamente perceptivo, con capacidad de negociación y tener habilidad para encontrar factores comunes y eliminar de la mesa los puntos de contradicción.

f) En situaciones altamente conflictivas, el agente de cambio debe orientar y combinar estrategias de intervención por grupos según intereses comunes y evitar sentarlos en la misma mesa, hasta no estar seguro de haber creado las condiciones para el diálogo, de lo contrario estaría generando un espacio propicio para profundizar las diferencias.

g) El desarrollo de un PC se puede ver afectado por las limitaciones en los niveles de educación y cultura de los sujetos de cambio. Por tanto un PC debe prever la inversión y tiempo en la educación de éstos. La educación debe ser combinada con el intercambio de experiencias.

h) Los PCs deben concentrar mayormente sus esfuerzos en los actores o líderes locales que inciden en diferentes sectores de la población. Es necesario desarrollar en ellos la capacidad de adaptarse a los ritmos de la modernización y de cambiar su visión individual por una colectiva.

i) La mejor forma de motivar a la gente es dándole oportunidad de **participar** en todas las etapas del proceso de cambio, siendo neutrales, transparentes y dando el ejemplo.

## **CAPITULO 7.- RECOMENDACIONES**

- a)** El proceso de descentralización en Nicaragua, deberá estar acompañado de los recursos necesarios y el fortalecimiento de las capacidades locales. Debe haber un mandato expreso del más alto nivel a las instituciones del gobierno central para que den inicio al proceso.
- b)** Las municipalidades deberían estar mejor representadas en la Asamblea Nacional de la República y en el Poder Ejecutivo para que sus prioridades sean atendidas y las leyes que se aprueben no lesionen la autonomía municipal y no se crucen funciones entre las instituciones y las municipalidades.
- c)** El Programa de Inversiones Públicas debe ser coherente con las necesidades de los municipios y permitir que sean éstos los que administren los recursos y tomen las decisiones de qué hacer y dónde. Además deben contemplarse recursos en el presupuesto de gasto corriente previendo los gastos de operación de los proyectos ejecutados.
- d)** Los Planes Operativos Anuales de las instituciones del gobierno central deben ser acordes a las necesidades reales de los municipios y no responder a sus propias políticas y estrategias.
- e)** La visión de desarrollo de los municipios no debería estar desligada de la visión de país, para lo cual hay que divulgar esta última a nivel local y respaldarla con políticas, recursos y acciones concretas.
- f)** Se debe implementar un plan de capacitación a nivel nacional orientado a desarrollar la capacidad local en aspectos de municipalismo y desarrollo local. Eso incluye que candidatos para ser autoridades municipales deben llenar los mínimos requisitos profesionales y ser previamente entrenados en los derechos y obligaciones que tendrían de resultar electos.
- g)** AMUNIC y el INIFOM, deberían elaborar un diagnóstico completo de la situación actual de las municipalidades, someterlo a la comunidad internacional y a las entidades del gobierno central, para que las intervenciones de éstas y los recursos estén orientados a esas necesidades.
- h)** El equipamiento mínimo y la capacitación en aspectos organizacionales deben ser prioridad en las inversiones municipales; así como su mantenimiento. Los resultados de los estudios que realicen las entidades del gobierno central, los proyectos y ONGs deberían ser devueltos a las alcaldías, para crear un centro de documentación e información municipal que permita tomar decisiones más acertadas.
- i)** El desarrollo de los municipios en Nicaragua deberá ser respaldado no solo por políticas de descentralización, sino por políticas fiscales que transfieran los impuestos sobre venta a los respectivos municipios de forma expedita y completa. Así mismo la Ley de Régimen Presupuestario Municipal debe ser modificada y adaptada a la realidad de los municipios.

**j)** Todos los organismos internacionales e instituciones del gobierno central deberían apoyar la implementación del Sistema de Planificación Municipal y aceptarlo como única metodología para la elaboración de planes de desarrollo, de lo contrario las municipalidades continuarán desgastándose en iniciar procesos y elaborar planes con distintas metodologías. De esa forma los recursos pueden ser reorientados a la ejecución y no a repetir los ejercicios de planificación.

**k)** Las capacidades operativas del INIFOM deberían ser mejoradas para que éste a su vez pueda prestar mejores servicios de asesoría y seguimiento a la gestión municipal. Así mismo AMUNIC debería ser fortalecido por los organismos financieros externos para que junto con el INIFOM fortalezca la gestión de los municipios. Ambos deberían promover más intensamente entre municipios la formación de Asociaciones de Municipios y Mancomunidades para mejorar la eficiencia y eficacia en la prestación de servicios municipales.

**m)** Las actividades productivas que se fomentan en cada municipio deben ser acordes con las condiciones edafoclimáticas de los mismos, se debe asegurar la etapa de comercialización y responder a las prioridades de la población. La sostenibilidad de todas estas acciones deberá ser priorizado, para no dejar problemas a los gobiernos locales, ya que esta es la principal razón por la cual una vez que se retiran los proyectos se termina todo lo actuado y el municipio regresa a su posición inicial.

**n)** Las intervenciones de todos los actores internos y externos deben ser ordenadas, coherentes y orientadas a la visión de desarrollo de los municipios, de lo contrario se pueden invertir millones de dólares, pero no se ve el cambio, los municipios siguen siendo pobres.

**o)** El apoyo a las municipalidades por parte de organismos internacionales debería estar condicionado a la apertura de espacios de participación ciudadana, a la rendición de cuentas, a un esfuerzo de recaudación municipal y al fomento de instancias de coordinación entre actores locales que permita el consenso y coherencia de las inversiones.

**p)** El financiamiento que los organismos internacionales brindan a las instituciones, ONGs locales o internacionales, debería estar condicionado al aval de los gobiernos locales donde se hará la inversión y permitir que las municipalidades conozcan los resultados.

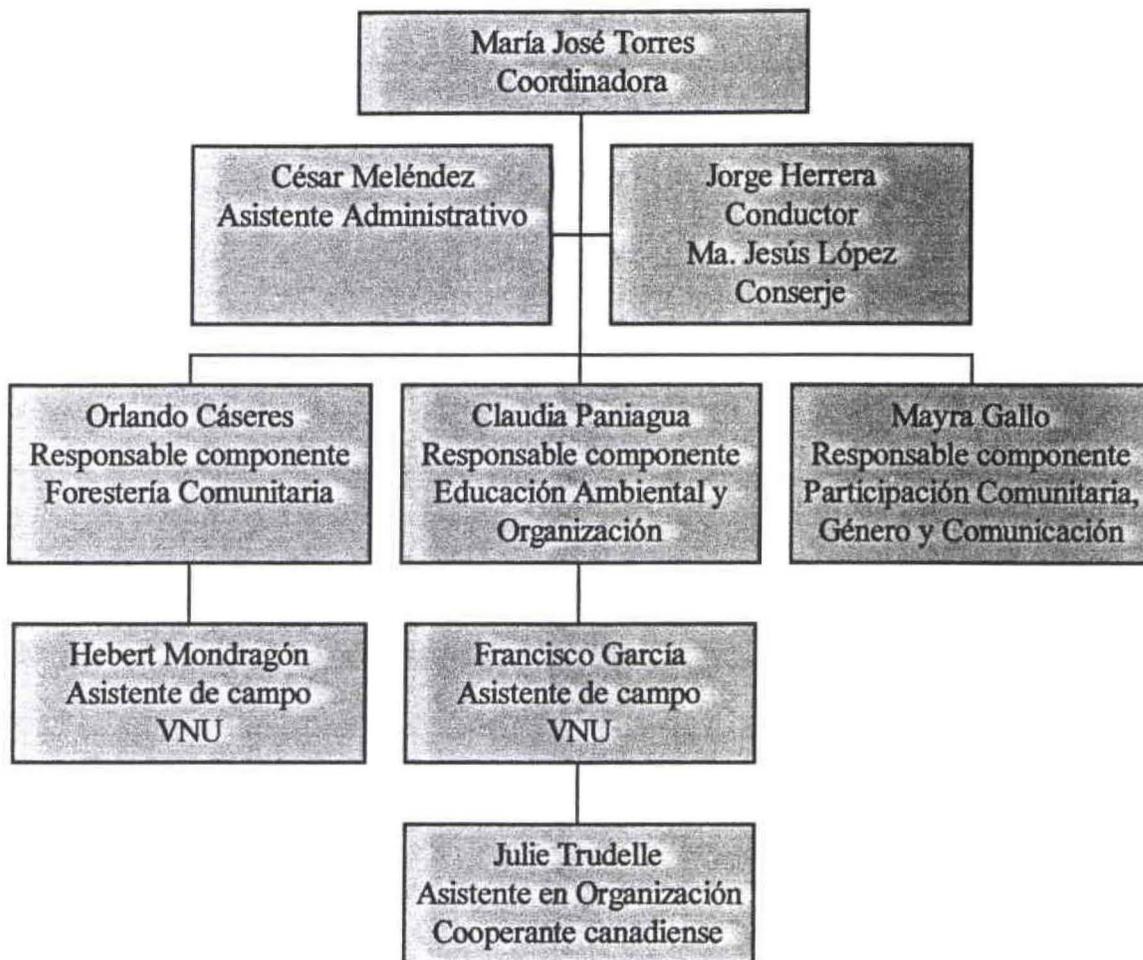
**q)** Un proyecto de cambio a un año, debería preferiblemente estar inserto en procesos más largos y delimitar su contribución, de lo contrario se corre el riesgo de crear falsas expectativas o no garantizar la sostenibilidad del proceso. No se debe hacer solamente por cumplir con el requisito de la maestría.

**r)** El asesor del maestrante debe ser cuidadosamente seleccionado, preferiblemente del país de origen donde se realizará el PC y conocer previamente la disponibilidad de tiempo para la asesoría.

# ANEXO A

ORGANIGRAMA, CUADROS Y OTROS

### Anexo 1. Organigrama funcional del Proyecto Municipios Verdes



## Anexo 2. Análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA)

Este ejercicio fue realizado con las autoridades municipales entrantes de Cinco Pinos y las salientes y entrantes de Santo Tomás del Nance, en una de las fases iniciales del proceso cambio.

<b>FORTALEZAS</b>	<b>OPORTUNIDADES</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Inversión de ONGs.</li> <li>➤ Nivel de organización de la sociedad de Cinco Pinos.</li> <li>➤ Potencial de agua existente sin explotar.</li> <li>➤ Experiencia anterior de uno de los alcaldes que se desempeñó como Vice-alcalde.</li> <li>➤ Disponibilidad de trabajo en equipo.</li> <li>➤ Liderazgo de los actuales alcaldes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Vías de acceso a las comunidades.</li> <li>➤ Potencial de recursos naturales locales que no han sido explotados.</li> <li>➤ Disponibilidad de recursos de la cooperación internacional hacia el desarrollo local y la descentralización.</li> </ul>
<b>DEBILIDADES</b>	<b>AMENAZAS</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Polarización política.</li> <li>➤ Política paternalista inculcada en la población.</li> <li>➤ Falta de voluntad de los actores locales para coordinar acciones.</li> <li>➤ Ausencia de cultura tributaria de la población.</li> <li>➤ Baja capacidad de recaudación de las municipalidades.</li> <li>➤ Bajo nivel académico del personal de las alcaldías.</li> <li>➤ Bajo nivel salarial.</li> <li>➤ Poca y deficiente infraestructura vial.</li> <li>➤ No se ha hecho un buen aprovechamiento de las fuentes de agua existentes en los municipios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Incidencia de fenómenos naturales (sequías e inundaciones).</li> <li>➤ Poco acceso a servicios básicos.</li> <li>➤ Políticas de gobierno que no priorizan el combate a la pobreza.</li> <li>➤ Profundidad del manto friático.</li> <li>➤ Las elecciones nacionales.</li> <li>➤ Mala imagen de las alcaldías por administraciones anteriores.</li> <li>➤ Baja productividad de los suelos infértiles para actividades agropecuarias.</li> <li>➤ No existen políticas de incentivo para la actividad forestal.</li> <li>➤ Baja e irregular asignación de recursos por parte del gobierno central.</li> </ul>

### **Anexo 3. Conclusiones del primer taller de planificación**

1. Es necesario conformar una instancia y definir mecanismos de comunicación y coordinación entre actores locales, para no duplicar esfuerzos.
2. Existe voluntad de coordinar esfuerzos, pero ha faltado liderazgo de los gobiernos locales.
3. Es necesario que los gobiernos locales sean fortalecidos en aspectos organizativos administrativos, jurídicos y de desarrollo local.
4. Hay consenso entre los actores locales que se debe eliminar la política paternalista hacia los beneficiarios.
5. Existe demanda de mayor presencia institucional en los municipios del norte de Chinandega.
6. Los actores locales deberían unificar, o al menos conocer entre ellos los criterios de selección de los beneficiarios que están utilizando.
7. El problema mayor que limita el desarrollo y diversificación de las actividades productivas es la falta de agua.
8. Existe buena cobertura de ONGs y proyectos en todas las comunidades de los municipios de San Juan de Cinco Pinos y Santo Tomás del Nance, pero las intervenciones son dispersas.
9. Hay consenso en que se debe atender a la población de manera imparcial.
10. Existe la necesidad de organizar un sistema de información local que sea de utilidad a todos los actores locales.
11. Hay anuencia de formular un plan único de capacitación para no duplicar y concentrar en unos cuantos beneficiarios.
12. Se requiere elaborar conjuntamente y de forma urgente una estrategia para alcanzar la coordinación local.

**Anexo 4. Memoria de cálculo para el establecimiento de 1 ha. de un sistema de producción diversificado**

En dólares

Concepto del gasto/Actividad	Unidad de medida	Cantidad	Costo unitario	Costo Total	Aportes en \$			
					Municipios Verdes	UCE	PMA	Comunidad
<b>1. Preparación de sitio</b>								
Limpieza del sitio	D/h	24	1.92	46.15				46.15
Preparación de suelo	ha	1	19.23	19.23				19.23
Cercado del sitio	D/h	15	1.92	28.85				28.85
Postes	Postes	240	0.46	110.77				110.77
Alambre	Rollo	4	20.77	83.08	83.08			
Grapas	Libra	6	0.62	3.69	3.69			
<b>2. Establecimiento del sistema</b>								
Semillas de Hortalizas	Kg	1	76.92	76.92	76.92			
Semillas de leguminosas	qq	1	26.92	26.92	26.92			
Plantas frutales	Plantas	80	0.92	73.85	73.85			
Plantas forestales *	Plantas	242						
Estacas para cercas vivas	Estacas	200	0.35	69.23	69.23			
Musáceas	Hijos de	200	0.46	92.31	92.31			
Material para construcción de abonera	Abonera	1	15.38	15.38		15.38		
Mano de obra para construcción abonera	D/h	8	1.92	15.38				15.38
Material para obras de conservación	Metro	300	0.10	28.85	28.85			
Mano de obra para obras de	D/h	60	1.92	115.38				115.38
Microriego	Sistema	1	233.85	233.85	176.16	46.15		11.54
Herramientas	Herramienta			30.77		30.77		
Mano de obra para establecer el sistema	D/h	128	1.92	246.15				246.15
Plan de ordenamiento y manejo de finca	Plan	1	46.15	46.15	46.15			
Abono orgánico	qq	5	3.85	19.23	11.54	7.69		
Ganadería menor	Módulo	1	76.92	76.92	76.92			
<b>3. Mantenimiento del sistema</b>								
Limpieza del sitio (2)	D/h	48	1.92	92.31				92.31
Fertilización y poda de frutales	D/h	10	1.92	19.23				19.23
<b>4. Capacitación**</b>								
Eventos de 25 personas	Evento	1		355.08	173.88		181.20	
<b>TOTAL</b>				<b>1,925.69</b>	<b>939.50</b>	<b>100.00</b>	<b>181.20</b>	<b>705.00</b>

\* El costo de las plantas forestales está incluido en la producción de plantas.

Nota: El PMA otorga 120 raciones por 1 ha. de sistema agroforestal. Cada ración tiene un costo de \$ 1.51

Capacitación \*\* El costo de cada evento de capacitación que asume Municipios Verdes es de \$ 154 y está incluido de forma separada en el rubro capacitación.

El aporte de la UCE es \$ 38.46, del PMA es de \$ 37.77 y la comunidad aporta \$ 48.10.

## Anexo 5. Plan Operativo Anual del PC

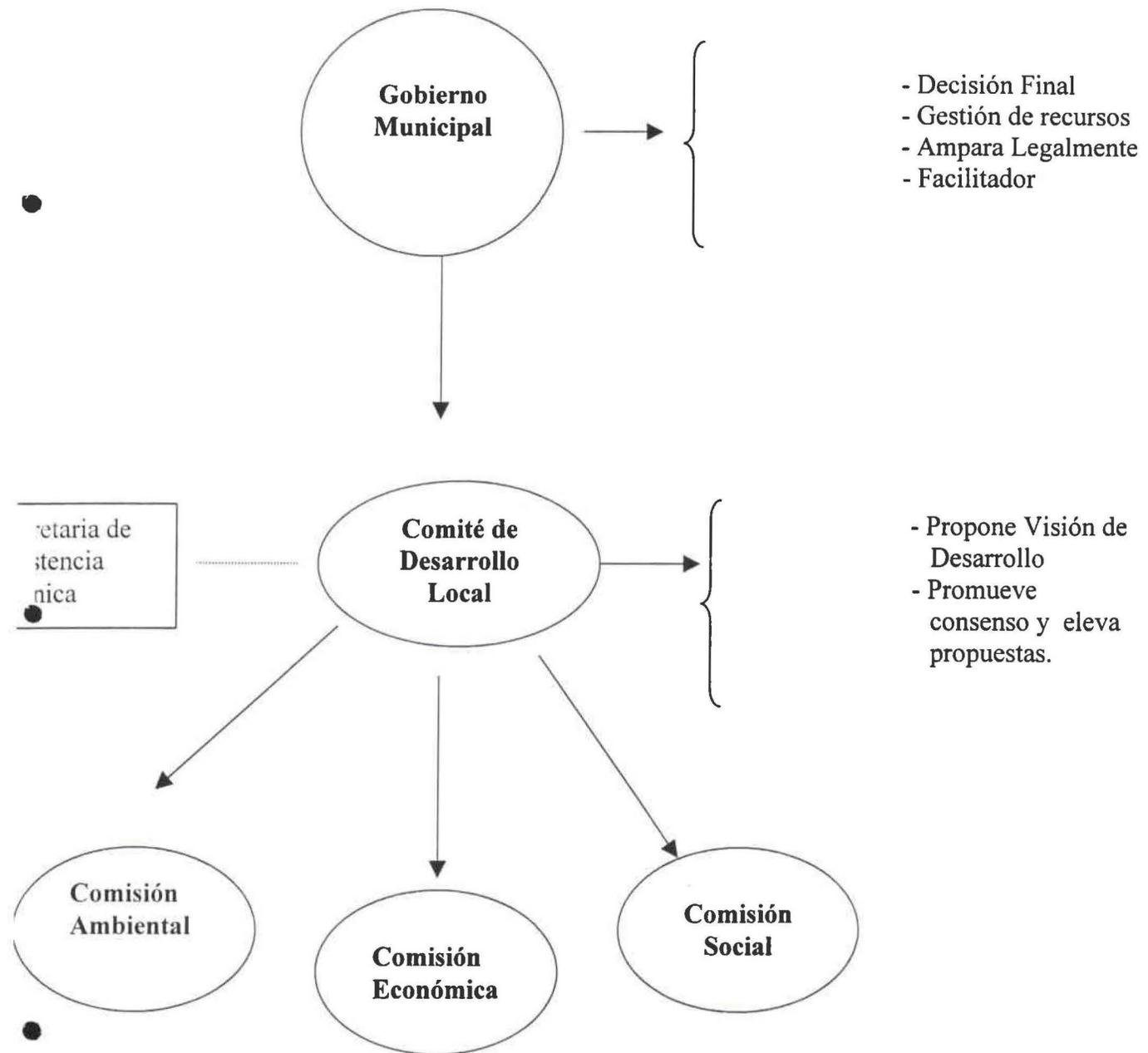
Concepto	Indicadores	Medios de verificación	Supuestos claves	Tiempo de ejecución
<b>Resultados y Actividades</b>				
<b>Resultado 1.</b>				
Conformadas instancias de coordinación y comunicación entre los actores locales de los municipios de Cinco Pinos y Santo Tomás del Norte.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Incremento en el nivel de participación de los actores y gobiernos locales en la toma de decisiones, al finalizar el PC.</li> <li>- Aumento en la actividad económica en los municipios.</li> <li>- Incremento del área reforestada.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Hojas de registro de participantes a sesiones de trabajo y otras actividades.</li> <li>- Libro de actas.</li> </ul>	Instancias de coordinación continúan operando después que termine el PC.	Nov 2000 a Nov 2001
<b>Resultado 2.</b>				
Iniciado el proceso de planificación estratégica participativa.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aumento del nivel de participación de la población y autoridades locales en la toma de decisiones.</li> <li>- Plan de inversión y presupuesto municipal responde a necesidades prorizadas por la población.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Plan de desarrollo actualizado.</li> <li>- Plan de inversión municipal priorizado.</li> <li>- POA municipal.</li> </ul>	Que las autoridades municipales continúen el proceso de PEP.	Nov 2000 a Nov 2001.
<b>Resultado 3.</b>				
Iniciado un proceso de desarrollo de capacidades en las autoridades municipales que les permita realizar una gestión local coherente.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mayor disponibilidad de recursos para inversión local.</li> <li>- Incremento en las recaudaciones municipales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Presupuesto municipal.</li> <li>- Registro de proyectos ejecutados.</li> </ul>	Que no haya rotación de personal con el cambio de gobierno local.	Nov 2000 a Nov 2001

## Anexo 5. Plan Operativo Anual del PC (continuación)

Resultado	Actividades	Tiempo de ejecución
<b>Resultado 1</b>		
Conformadas instancias de coordinación y comunicación entre los actores locales de los municipios de Cinco Pinos y Santo Tomás del Norte.	1.1. Conformar el Comité de Coordinación y Seguimiento Local de Municipios Verdes.	May 2001
	1.2. Conformar el Comité Técnico de Coordinación.	Jun 2001
	1.3. Realizar jornada de reforestación del camino Santo Tomás del Norte – Cinco Pinos.	Jun 2001
	1.4. Promover la instalación de sistemas de producción diversificados de forma homogénea.	May – Oct 2001
<b>Resultado 2.</b>		
Iniciado el proceso de planificación estratégica participativa.	2.1. Sensibilizar a las autoridades locales y otros actores para iniciar el proceso de PEP.	Jun – Jul 2001
	2.2. Conformar el Comité de Desarrollo Municipal en Santo Tomás del Norte y Cinco Pinos.	Ago 2001
	2.3. Definir la Visión de Desarrollo Local de ambos municipios.	Sep – Oct 2001
	2.4. Capacitar a las autoridades municipales, líderes comarcales y gerentes de ONGs para que participen en la PEP.	Nov 2000 a Nov 2001
	2.5. Apoyar a los gobiernos locales en la realización de cabildos municipales y otras formas de participación ciudadana.	Jun, Ago, Dic 2001
<b>Resultado 3.</b>		
Iniciado un proceso de desarrollo de capacidades en las autoridades municipales que les permita realizar una gestión local coherente.	3.1. Apoyar a los gobiernos locales en la gestión de recursos.	Nov 2000 a Nov 2001
	3.2. Orientar a los gobiernos locales en la gestión de apoyo ante instituciones del gobierno central y otros organismos.	Nov 2000 a Nov 2001
	3.3. Asesorar a los alcaldes municipales en el funcionamiento interno de las alcaldías y capacitación al personal municipal.	Nov 2000 a Nov 2001
	3.4. Fortalecer el liderazgo de los gobiernos municipales en la gestión local.	Nov 2000 a Nov 2001
	3.5. Realizar giras de intercambio de experiencias con autoridades municipales.	Sep, Dic 2001

## Anexo 6. Esquema y funciones del Comité de Desarrollo Local

### ESQUEMA ORGANIZATIVO DEL CDL



### **Normas de constitución de las Comisiones:**

- a) Un@ concejal@ coordinará la Comisión.
- b) El número máximo de miembros de la Comisión será de seis.
- c) Una persona no puede ser miembro en más de una Comisión, incluyendo el Comité de Desarrollo Local.
- d) Tienen que tener representación de los diferentes sectores y deberán ajustarse a sus campos de acción.

### **Normas de constitución del Comité de Desarrollo Local:**

- a) Manifestar disponibilidad al trabajo en función de los intereses comunes.
- b) El Alcalde Municipal coordinará el CDL.
- c) El número máximo de miembros del CDL será de ocho.
- d) Tiene que tener representación de los diferentes sectores.

### **Funciones del Comité de Desarrollo Local:**

- a) Construir una Visión de Desarrollo Local compartida.
- b) Definir mecanismos de comunicación y coordinación local, potenciando la participación de los actores en función del fortalecimiento y desarrollo del municipio.
- c) Promover a través de las estructuras del Comité de Desarrollo Local y las Comisiones Especiales, la participación de los diferentes sectores de la sociedad civil, a fin de encontrar soluciones a las problemáticas del municipio.
- d) Orientar las inversiones de manera coherente, en respuesta a la Visión de Desarrollo Local y en base a las demandas reales de la población.
- e) Coordinar el proceso de planificación estratégica participativa del municipio.

## Anexo

Entrevistas dirigidas a los alcaldes municipales de Cinco Pinos y Santo Tomás del Norte.

¿Qué siente usted que ha cambiado con la llegada del Proyecto Municipios Verdes a su municipio?

- + Ha cambiado la visión de los habitantes.
- + Limpieza con BEM.
- + SAF no había una idea, esa es la mejor forma de trabajo sostenible debido a los sistemas de riego y diversificación.
- + Patios increíbles, no pensaban que producían.
- + Aporte del beneficiario visible.
- +
  - + Generación de cambios en la población, vistos a través de la participación de la gente en actividades, porque aumenta el nivel de vida de la gente.
  - + El mayor valor es el reconocimiento a las estructuras locales (gobierno y ONGs).
  - + Involucramiento de la gente lo han visto desde una perspectiva de desarrollo.
  - + Hacer que la gente vea la innovación potencial.
  - + No se han creado otras estructuras, ni se ha trabajado independientemente.
  - + Mentalidad se ha podido manejar sin sesgo político.
  - + Lograron reunir a toda la gente.
  - + Liderazgo de la coordinación del proyecto.
  - + Vínculo de concentración, coordinación y comunicación de Municipios Verdes entre actores locales.
- + La gente asumió con más responsabilidad.
- + Nuevo modelo de trabajo y de producción.
- + Introducción de nuevas especies, diversificación.
- + Participan en BEM.
- + Mujeres participan en patios.
- + Las ONGs dan la oportunidad de divulgar sus acciones.
- + Acciones novedosas.
- + Transparencia en la gestión.
- + Nunca se habían sentado a planificar juntos y ese nivel de detalles.
- + Combinación de ideas de los GL y claridad en la visión de desarrollo.
- + Maestría de conocimiento en la práctica, trabajo compartido.
- + Relación y comunicación con la gente, son parte de la sociedad de los municipios.
- + Contacto y convivencia con la gente a todos los niveles, accesibles a la gente. La gente se ha hecho accesible al equipo por el trabajo compartido, hay responsabilidad humana e identificación con la población.
- + El coordinador de proyecto normal se mete sólo al trabajo, además no va al campo, no es práctico.
- + Capacidad de trabajo, no hay límite de tiempo ni condiciones.
- + Siente el proyecto como suyo.
- + El producto de su gestión tiene una gran contribución de Municipios Verdes y le servirá a los que vienen.
- + Responsabilidad en el trabajo.
- + Tres años no es suficiente para tres décadas donde la pobreza ha reinado.

- + Que se amplié en todos los municipios del norte por el impacto ambiental y económico.
- + El proyecto es frente de acceso a organismos e instancias de gobierno para facilitar la capacitación.
- + Interés en apoyar a los municipios.
- + No es lucrativo.
- + Surgir a gente pobre supere su nivel de vida.
- + El equipo técnico es comunicativo.
- + Abrir espacios de participación.
- + El CDL había que superar el nivel de descoordinación entre los actores.
- + Evitar anarquía y controlar a las ONGs.

¿En qué áreas siente que ha sido apoyado por la coordinación del proyecto, de forma directa?

- + Creación de condiciones económicas sostenibles.
  - + Transformación de cultura productiva.
  - + Generación de ofertas de productos agrícolas.
  - + Estímulo de la población a producción sana con énfasis a la mujer.
  - + Cultura de enfoque de género combinada con actividades productivas.
  - + Crear condiciones para mejorar el nivel de vida.
  - + Apoyo directo en fortalecimiento de la gestión del GL.
  - + Alta capacitación a nivel interno de los GL.
  - + Apoyo a la descentralización.
  - + Apoyo a espacios de la participación ciudadana.
- 
- + Asesoría a la gestión de recursos, cabildos, manejo administrativo, capacitación y SYSCAT.
  - + Económico.
  - + Conformación CDL/CAM.
  - + Alto liderazgo de GL.
  - + Visión de desarrollo.
  - + Carteleros municipales / vallas.
  - + Mejora de capacitación a proyectos productivos.
  - + Apertura, da oportunidad en la toma de decisiones.
  - + Confianza, da atención, toma en cuenta.
  - + Resolución de conflictos por político.

# ANEXO B

## FOTOGRAFIAS

## LISTADO DE ACRONIMOS, SIGLAS Y ABREVIACIONES

AMUNIC	Asociación de Municipios de Nicaragua
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAM	Comisión de Asuntos Municipales de la Asamblea Nacional
CDL	Comité de Desarrollo Local
CERAP	Comité Ejecutivo de Reforma a la Administración Pública
CHINORTE	Proyecto Chinandega Norte
CONPES	Consejo Nacional de Planificación Económica Social
COSUDE	Cooperación Suiza para el Desarrollo
CSD	Comisión Sectorial para la Descentralización
DANIDA	Asistencia Danesa para el Desarrollo Internacional
ERCERP	Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza
FIDA	Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola
FINNIDA	Agencia Finlandesa de Cooperación Internacional
FISE	Fondo de Inversión Social de Emergencia
FODA	Fortaleza, Oportunidades, Debilidades y Amenazas
FSLN	Frente Sandinista de Liberación Nacional
GTZ	Agencia Alemana de Cooperación
HIPC	Países Pobres Altamente Endeudados
IDH,	Índice de desarrollo humano
IDR	Instituto de Desarrollo Rural
INAFOR	Instituto Nacional Forestal
INEC	Instituto Nicaragüense de Estadísticas y Censos
INETER	Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales
INIFOM	Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal
INTA	Instituto Nicaragüense Tecnología Agropecuaria
INVUR	Instituto de la Vivienda Urbana y Rural
MAGFOR	Ministerio Agropecuario y Forestal
MARENA	Ministerio de Recursos Naturales y del Ambiente
MECD	Ministerio de Educación, Cultura y Deportes
MINSA	Ministerio de Salud
ONGs	Organismo No Gubernamental
PANic	Política y Plan Ambiental de Nicaragua
PC	Proyecto de cambio
PDM	Plan de Desarrollo Municipal
PEA	Población Económicamente Activa
PGM	Plan de Gestión Municipal
PIM	Plan de Inversión Municipal
PLC	Partido Liberal Constitucionalista
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POA	Plan Operativo Anual
PROCHILEON	Proyecto de Desarrollo Rural para los municipios de Chinandega y León
PROTIERRA	Proyecto de Municipios Rurales
SETEC	Secretaría Técnica
SISCAT	Sistema de Catastro Municipal
SNIP	Sistema Nacional de Inversiones Públicas
UCEs	Unidades Co Ejecutoras
UCRESEP	Unidad Coordinadora para la Reforma del Sector Público
UNFIP	Fondo de las Naciones Unidas para Asociaciones Internacionales

## BIBLIOGRAFÍA

1. Alcaldía municipal del Municipio de Cinco Pinos. Enero 2001. Programa de Inversiones Municipales (PIM 2001) del Municipio de Cinco Pinos. 24 pag.
2. Arthur Zimmermann. 2000. Gestión del Cambio Organizacional. Caminos y Herramientas. Ediciones ABYA-YALA. 233 pag.
3. Asociación de Municipios de Nicaragua (AMUNIC), Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (INIFOM), Comisión de Asuntos Municipales (CAM) de Asamblea Nacional Red Nicaragüense por la Democracia y el Desarrollo Local. Agosto, 2001. Informe y dictamen técnico: Propuesta de salida respecto a situación de Municipios en crisis de Administración municipal. 19 pag.
4. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de Nicaragua (INEC). Marzo 2001. Mapa de Pobreza Extrema de Nicaragua. Censo 1995- EMNV1998. 36 pag.
5. Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (INIFOM), 2001 a. Sistema de Planificación Municipal. 42 pag.
6. Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (INIFOM), 2001 b. Política de Descentralización de Nicaragua. 21 pag.
7. Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (INIFOM), Diciembre, 2000 Asociación de Municipios de Nicaragua (AMUNIC). . Municipio de Santo Tomás del Nance. 12 pag.
8. Alcaldía municipal de Santo Tomás del Norte. Julio de 1999. Proyecto de Municipios Rurales (PROTIERRA). Plan de Desarrollo Municipal 2000 – 2004 del Municipio de Santo Tomás de Norte, Chinandega. 49 pag.
9. Alcaldía municipal de Cinco Pinos. Julio de 1999. Proyecto de Municipios Rurales (PROTIERRA). Plan de Desarrollo Municipal 2000 – 2004 del Municipio de Cinco Pinos, Chinandega. 52 pag.
10. Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (INIFOM). Septiembre 2000. Proyecto Fortalecimiento y Desarrollo de los Municipios de Nicaragua (PROFIM).. Diagnóstico Municipal 2000. Organización y Gestión de Recursos Humanos. 57 pag.
11. Ministerio Agropecuario y Forestal (MAGFOR) y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Proyecto Municipios Verdes Febrero 2001. Estudio de Línea de Base. 45 pag.
12. Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales (MARENA). Julio 2000. Planes Ambientales Municipales del Departamento de Chinandega. 50 pag.

13. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2000. El Desarrollo Humano en Nicaragua. 196 pag.
14. Secretaria Técnica de la Comisión Sectorial para la Descentralización (CSD). Informe de Gestión 2000. Documento de la serie descentralización 4. 179 pag.
15. Secretaria Técnica de la Presidencia del Gobierno de Nicaragua. Julio 2001. Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de Pobreza. 162 pag.
16. Secretaria Técnica de la Presidencia. Dirección General de Inversiones Públicas. Julio 2001. Décimo Seminario Taller. Formulación del Programa de Inversiones Publicas 2002 – 2006. 28 pag.
17. Consejo Nacional de Planificación Económica y Social (CONPES) y el Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible (CONADES). Octubre, 2001. Visión de Nación: La Concertación de nuestro futuro. 40 pag.